



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

ANDRÉ LINS DE MELO

**CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DA REDE MUNICIPAL DE MACAPÁ-AP NO CONTEXTO DO FUNDEB 2007-2024**

BELÉM-PA

AGOSTO/2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

ANDRÉ LINS DE MELO

**CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DA REDE MUNICIPAL DE MACAPÁ-AP NO CONTEXTO DO FUNDEB 2007-2024**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará-UFPA/ICED, na Linha de Pesquisa “Políticas Públicas Educacionais, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

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

BELÉM-PA

AGOSTO/2025

ANDRÉ LINS DE MELO

**CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DA REDE MUNICIPAL DE MACAPÁ-AP NO CONTEXTO DO FUNDEB 2007-2024**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez – Orientadora
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães – Examinador
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim – Examinadora
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Joedson Brito dos Santos – Examinador
Universidade Federal de Campo Grande (UFCG)

Prof.^a Dr.^a Ilma de Andrade Barleta – Examinadora
Universidade Federal do Pará (UNIFAP)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M528c Melo, André Lins de.
 Carreira e remuneração dos professores da educação básica
 da rede municipal de Macapá-AP no contexto do Fundeb 2007-
 2024 / André Lins de Melo. — 2025.
 407 f.

 Orientador(a): Prof^a. Dra. Dalva Valente Guimarães
 Guitterres

 Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto
 de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em
 Educação, Belém, 2025.

 1. Valorização do professor. 2. Carreira e remuneração
 docente. 3. Município de Macapá. I. Título.

CDD 379.1520981

DEDICATÓRIA

À minha mãe e ao meu pai, sem eles não estaria aqui.

À minha esposa, sem ela não teria forças para chegar aqui

A todos os trabalhadores e trabalhadoras que lutam por valorização de seu trabalho!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por fortalecer nas dificuldades, iluminar meus caminhos e me proteger dos perigos.

À minha mãe, Mércia Maria Lins de Melo e ao meu pai, José Galdino, pela vida, por cuidar de mim e me apoiar nessa trajetória. Sem vocês nada disso seria possível.

À minha companheira de vida, sonhos e projetos, Benedita de Jesus Azevedo Amorim, que me apoiou incondicionalmente e esteve presente durante todo esse processo. Sem seu amor e sua força não teria conseguido enfrentar todos os obstáculos que surgiram.

À professora Dalva Valente Guimarães Gutierrez, pela sua confiança, paciência, pelos conhecimentos e pela sua imensa sabedoria. Muito obrigado pelo aceite em participar e contribuir com minha formação.

Aos queridos companheiros e companheiras do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão da Educação-GEPPGE, pela colaboração constante e pela troca de conhecimentos e experiências.

A todos(as) mencionados(as) que contribuíram direta ou indiretamente para realização desse trabalho, recebam meu profundo agradecimento. A conquista é nossa, é coletiva, tal como deve ser a luta pela melhoria da educação pública ofertada a todas as crianças e estudantes do nosso país.

MELO, André Lins de. **Carreira e remuneração de professores da educação básica da rede municipal de Macapá-AP no contexto do Fundeb 2007-2024. 2025.** 407f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2025.

RESUMO

A tese trata da política de carreira e de remuneração dos professores da educação básica da rede municipal de Macapá/AP, no período de 2007 a 2024, com o objetivo de analisar as possíveis implicações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb para o desenvolvimento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica, na perspectiva da valorização desses profissionais. Com base nos pressupostos do materialismo histórico e dialético e de suas principais categorias como totalidade, contradição e mediação, buscou-se apreender as articulações entre as políticas que norteiam o trabalho docente da rede municipal de Macapá em suas especificidades e as mudanças operadas no mundo do trabalho a partir da década de 1990, procurando estabelecer nexos e relações com a totalidade brasileira e mundial. As categorias valorização, carreira e remuneração docente foram analisadas a partir das subcategorias estrutura da carreira, critérios de ingresso e movimentação na carreira, estímulo à formação, composição da jornada de trabalho e vencimento dos docentes em relação ao Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN. Como metodologia, adotou-se a pesquisa documental, tendo como principais fontes as legislações municipais que tratam da política de carreira e remuneração docente, entre elas as que aprovaram os planos de carreira dos profissionais da educação municipal de 2006 e de 2009, o estatuto dos servidores do município. As informações sobre o financiamento da educação e de caracterização socioeconômica e educacional do município foram acessadas nos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Macapá, do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados evidenciaram que os princípios norteadores da carreira docente em Macapá são condizentes com a valorização docente e alguns deles se materializam na prática ao garantir jornada de trabalho com tempo para atividades extraclasses, movimentação horizontal e vertical na carreira, remuneração compatível com a complexidade das tarefas desempenhadas, além do ingresso por meio de concurso público. Mas a rede municipal também apresenta aspectos mais alinhados com os preceitos neoliberais e gerenciais em curso na administração pública, com impactos nefastos no trabalho docente, como a avaliação de desempenho como único critério para a movimentação horizontal na carreira, a inserção do professor polivalente na carreira dos docentes municipais, a prevalência de vantagens pecuniárias temporárias na composição da remuneração. Verificou-se ainda o descumprimento da Lei nº 11.738/2008 em relação ao pagamento do PPSN no nível inicial da carreira, gerando defasagens nos níveis subsequentes, resultando em uma dispersão de vencimentos defasada horizontal e verticalmente. A adoção de contratos temporários, o pagamento de prêmios sob a forma de bonificações e o estímulo à adoção de jornadas de trabalho adicionais precárias pelos professores efetivos, também são manifestações do gerencialismo na educação, políticas adotadas e não previstas no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR). Portanto, embora o efeito redistributivo do Fundeb tenha propiciado aumento nos recursos da rede municipal de educação de no mínimo 22,9% (2008) ao máximo de 143,0% (2022) em relação aos montantes repassados ao Fundeb pelo município e que isso tenha contribuído em grande parte com as iniciativas de valorização docente, esses recursos não têm sido suficientes para frear os ventos neoliberais e gerencialistas que começam a se fazer presentes na educação de Macapá por meio da adoção de políticas de bonificações por mérito e resultados, que exclui e desvaloriza a maioria dos professores.

Palavras-chaves: Valorização do professor; carreira e remuneração docente; Município de Macapá; Fundeb; PSPN.

MELO, André Lins de. **Career and remuneration of basic education teachers in the municipal network of Macapá-AP in the context of Fundeb 2007-2024**. 2025. 407f. Thesis (Doctorate in Education) – Federal University of Pará, Institute of Education Sciences, Belém, 2025.

ABSTRACT

The thesis deals with the career and remuneration policy for basic education teachers in the municipal network of Macapá/AP, from 2007 to 2024, with the aim of analyzing the possible implications of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) for the career development and remuneration of basic education teachers, from the perspective of valuing these professionals. Based on the assumptions of historical and dialectical materialism and its main categories such as totality, contradiction, and mediation, we sought to understand the links between the policies that guide the work of teachers in the municipal network of Macapá in their specificities and the changes that have taken place in the world of work since the 1990s, seeking to establish connections and relationships with the Brazilian and global totality. The categories of teacher valuation, career, and remuneration were analyzed based on the subcategories of career structure, entry criteria and career progression, incentives for training, composition of working hours and remuneration, and teacher salaries in relation to the National Professional Salary Floor (PSPN). The methodology adopted was bibliographic and documentary research, with the main sources being municipal legislation dealing with teacher career and remuneration policy, including those that approved the career plans for municipal education professionals in 2006 and 2009, and the municipal civil service statute. Information on education funding and the socioeconomic and educational characteristics of the municipality was accessed on the websites of the Macapá City Hall, the Public Education Budget Information System (SIOPE), the Anísio Teixeira National Institute for Educational Studies and Research (INEP), and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The results showed that the guiding principles of the teaching career are consistent with teacher appreciation, and some of them are put into practice by guaranteeing working hours with time for extra-curricular activities, horizontal and vertical career movement, remuneration compatible with the complexity of the tasks performed, and entry through competitive examinations. However, the municipal network also presents aspects that are more aligned with the neoliberal and managerial precepts currently in place in public administration, with harmful impacts on teaching work, such as performance evaluation as the sole criterion for horizontal career movement, the inclusion of multi-skilled teachers in the municipal teaching career, and the prevalence of temporary financial benefits in the composition of remuneration. There was also non-compliance with Law No. 11,738/2008 regarding the payment of the PSPN at the initial career level, generating gaps in subsequent levels, resulting in a horizontal and vertical dispersion of salaries. The adoption of temporary contracts, the payment of bonuses, and the encouragement of permanent teachers to take on additional precarious working hours are also manifestations of managerialism in education, policies that have been adopted but are not provided for in the Position, Career, and Compensation Plan (PCCR). Therefore, although the redistributive effect of Fundeb has led to an increase in resources for the municipal education network of at least 22.9% (2008) to a maximum of 143.0% (2022) in relation to the amounts transferred to Fundeb by the municipality, and although this has contributed greatly to initiatives to enhance the status of teachers, these resources have not been sufficient to curb the neoliberal and managerialist winds that are beginning to blow through education in Macapá through the adoption of merit- and results-based bonus policies, which exclude and devalue the majority of teachers.

Keywords: Teacher appreciation; teaching career and remuneration; Municipality of Macapá; Fundeb; PSPN.

MELO, André Lins de. **Carrera y remuneración de los profesores de educación básica de la red municipal de Macapá-AP en el contexto del Fundeb 2007-2024. 2025. 407f.** Tesis (Doctorado en Educación) – Universidad Federal de Pará, Instituto de Ciencias de la Educación, Belém, 2025.

RESUMEN

La tesis trata sobre la política de carrera y remuneración de los profesores de educación básica de la red municipal de Macapá/AP, en el período de 2007 a 2024, con el objetivo de analizar las posibles implicaciones del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) para el desarrollo de la carrera y la remuneración de los profesores de educación básica, desde la perspectiva de la valorización de estos profesionales. Basándonos en los supuestos del materialismo histórico y dialéctico y en sus principales categorías, como totalidad, contradicción y mediación, se buscó comprender las articulaciones entre las políticas que rigen el trabajo docente de la red municipal de Macapá en sus especificidades y los cambios operados en el mundo laboral a partir de la década de 1990, tratando de establecer nexos y relaciones con la totalidad brasileña y mundial. Las categorías de valoración, carrera y remuneración docente se analizaron a partir de las subcategorías de estructura de la carrera, criterios de ingreso y movimiento en la carrera, estímulo a la formación, composición de la jornada laboral y remuneración y salario de los docentes en relación con el Salario Mínimo Profesional Nacional (PSPN). Como metodología, se adoptó la investigación bibliográfica y documental, teniendo como fuentes principales las legislaciones municipales que tratan de la política de carrera y remuneración docente, entre ellas las que aprobaron los planes de carrera de los profesionales de la educación municipal de 2006 y 2009, el estatuto de los servidores del municipio. La información sobre la financiación de la educación y la caracterización socioeconómica y educativa del municipio se obtuvo en los sitios web de la Alcaldía de Macapá, del Sistema de Información sobre el Presupuesto Público en Educación (SIOPE), del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Los resultados evidenciaron que los principios rectores de la carrera docente son coherentes con la valorización del profesorado y algunos de ellos se materializan en la práctica al garantizar una jornada laboral con tiempo para actividades extracurriculares, movilidad horizontal y vertical en la carrera, remuneración compatible con la complejidad de las tareas realizadas, además del ingreso mediante concurso. Sin embargo, la red municipal también presenta aspectos más alineados con los preceptos neoliberales y gerenciales vigentes en la administración pública, con impactos nefastos en el trabajo docente, como la evaluación del desempeño como único criterio para la movilidad horizontal en la carrera, la inserción del profesor polivalente en la carrera de los docentes municipales y la prevalencia de ventajas pecuniarias temporales en la composición de la remuneración. También se verificó el incumplimiento de la Ley n.º 11.738/2008 en relación con el pago del PSPN en el nivel inicial de la carrera, lo que generó desajustes en los niveles posteriores y dio lugar a una dispersión salarial desfasada tanto horizontal como verticalmente. La adopción de contratos temporales, el pago de primas en forma de bonificaciones y el estímulo a la adopción de jornadas laborales adicionales precarias por parte de los profesores titulares también son manifestaciones del gerencialismo en la educación, políticas adoptadas y no previstas en el Plan de Cargos, Carrera y Remuneración (PCCR). Por lo tanto, aunque el efecto redistributivo del Fundeb ha propiciado un aumento de los recursos de la red municipal de educación de un mínimo del 22,9 % (2008) a un máximo del 143,0 % (2022) en relación con las cantidades transferidas al Fundeb por el municipio, y aunque esto ha contribuido en gran medida a las iniciativas de valorización docente, estos recursos no han sido suficientes para frenar los vientos neoliberales y gerencialistas que comienzan a hacerse presentes en la educación de Macapá mediante la adopción de políticas de bonificaciones por mérito y resultados, que excluyen y desvalorizan a la mayoría de los docentes.

Palabras clave: Valorización del profesor; carrera y remuneración docente; Municipio de Macapá; Fundeb; PSPN.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Teses e dissertações sobre carreira e remuneração docente nos municípios da Região Norte do Brasil: 2010 a 2024.....	26
Quadro 2: documentos relativos à Macapá utilizados na pesquisa sobre carreira e remuneração dos docentes da rede municipal: 1997 a 2024.....	42
Quadro 3: Recomendações relativas à carreira docentes propostas pela OIT/Unesco e 1966.....	69
Quadro 4: Recomendações da OIT/Unesco sobre a jornada de trabalho docente propostas em 1966.....	70
Quadro 5: Recomendações da OIT/Unesco sobre a remuneração docente propostas em 1966.....	72
Quadro 6: Princípios que devem ser observados nas carreiras dos profissionais da educação de Macapá/AP.....	201
Quadro 7: dos conceitos de carreira, classe, nível e grupo ocupacional presentes na legislação municipal de Macapá.....	205
Quadro 8: Estrutura da Carreira em Macapá/AP – 2006.....	206
Quadro 9: Estrutura da Carreira em Macapá/AP – 2009.....	207
Quadro 10: Do ingresso na carreira dos profissionais da educação de Macapá/AP.....	210
Quadro 11: Concurso público para profissionais da educação de Macapá/AP.....	212
Quadro 12: Lista de leis municipais que autorizaram contratos temporários de professores no município de Macapá/AP.....	214
Quadro 13: Disposições legais relativas aos contratos por tempo determinado no Município de Macapá.....	220
Quadro 14: Macapá: Composição da Jornada de trabalho docente da rede municipal.....	225
Quadro 15: Macapá: Informações adicionais sobre a jornada de trabalho do professor presentes no plano de carreira.....	225
Quadro 16: Macapá: funções do magistério, atividades extraclases, atribuições e deveres do professor.....	236
Quadro 17: Critérios para movimentação vertical na carreira dos docentes do Município de Macapá.....	242
Quadro 18: Critérios para movimentação horizontal na carreira dos docentes do Município de Macapá.....	243

Quadro 19: Macapá – vantagens pecuniários dos professores da rede municipal presentes no Estatuto do Servidor (2000-2017) e no plano de carreira e remuneração (2006-2008)	250
Quadro 20: Macapá – vantagens pecuniários dos professores da rede municipal presentes no Estatuto do Servidor (2018-dias atuais) e no plano de carreira e remuneração (2009-dias atuais)	257
Quadro 21: Macapá: Disposições legais sobre contratos de docentes temporários.....	293
Quadro 22: Cargo, escolaridade exigida, quantidade de turma a atender e valor da bolsa do Programa Macapá Município Alfabetizado	296

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Síntese das teses e dissertações sobre carreira e remuneração docente e seus temas transversais no Brasil: 2010-2024.....	24
Tabela 02: Teses e dissertações: carreira e remuneração docente e seus temas transversais por regiões do país e por dependência administrativa (2010-2024)	24
Tabela 3: Reajustes Anuais do PSPN (2009-2020) e a inflação do período.....	142
Tabela 04: Macapá: Produto Interno Bruto: valor adicionado por setor 2007-2021 (Mil).....	161
Tabela 05: Macapá: PIB, participação no PIB estadual e do País, PIB <i>per capita</i> , municipal, estadual e nacional.....	163
Tabela 6: Índice de Gini: Município de Macapá, estado do Amapá, Região Norte e Brasil (1991, 2000 e 2010)	165
Tabela 7: Macapá: IDHM, ranking estadual e nacional nos anos de 1991, 2000 e 2010.....	170
Tabela 8: Macapá: quantitativo de estabelecimentos de ensino básico por dependência administrativa, de 2007 a 2024.....	174
Tabela 9: Estabelecimentos de ensino fundamental da rede municipal de Macapá e da rede estadual do Amapá, de 2007 a 2024.....	176
Tabela 10: Macapá: Estabelecimentos de ensino por etapas e modalidades da rede municipal, de 2007 a 2024.....	177
Tabela 11: Macapá: Quantitativo de matrículas na educação básica das redes de ensino no Município, 2007 a 2024.....	178
Tabela 12: Macapá: Quantitativo de matrículas na educação infantil das redes de ensino no Município, 2007 a 2024.....	179
Tabela 13: Macapá: Quantitativo de matrículas no ensino fundamental das redes de ensino no Município, 2007 a 2024.....	180
Tabela 14: Macapá: Quantitativo de matrículas no ensino fundamental das redes estadual e municipal, 2007 a 2024.....	181
Tabela 15: Macapá: Matrículas por etapas e modalidades da rede municipal, de 2007 a 2024.....	182
Tabela 16: Macapá: Professores da rede municipal por etapas e modalidades de ensino de 2007 a 2024.....	184

Tabela 17: Macapá: Percentual de funções docentes com curso superior na rede municipal de 2011 a 2024.....	186
Tabela 18: Macapá: Arrecadação total e recursos próprios (2007-2024)	188
Tabela 19: Macapá: Relação entre arrecadação total e despesas com a função educação e com MDE (2007-2024)	189
Tabela 20: Macapá: Relação entre as receitas do Fundeb, a arrecadação total do município e as despesas com a função educação e com MDE (2007-2024)	191
Tabela 21: Macapá: Composição das receitas do Fundeb (2007-2024)	194
Tabela 22: Macapá: Complementação da União ao Fundeb e receitas de aplicação financeira (2007-2024)	196
Tabela 23: Macapá: Receita do Fundeb e o pagamento dos profissionais da educação (2007-2024)	198
Tabela 24: Número de professores efetivos, temporários, terceirizados e celetistas da rede municipal de Macapá/AP: 2011 a 2023.....	215
Tabela 25: Macapá: Vencimento do professor de nível médio com 40 horas em relação ao PSPN – 2009 a 2024	268
Tabela 26: Das perdas relativas ao Piso do magistério dos docentes da educação básica de Macapá, relativas ao período: 2011-2024.....	273
Tabela 27: Macapá – comparativo do vencimento base do professor da rede municipal com a inflação do período de 2009 a 2024.....	275
Tabela 28: Macapá: Vencimento do professor de nível médio com 40 horas em relação ao SMNO e ao SMNE.....	277
Tabela 29: Macapá: comparativo do vencimento base do professor da rede municipal com o salário-mínimo necessário de 2009 e 2024.....	280
Tabela 30: Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo (em R\$) e indicador 17A – Brasil – 2012-2021.....	283
Tabela 31: Macapá: comparativo do vencimento dos docentes e médicos do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024.....	284
Tabela 32: Macapá – comparativo do vencimento dos docentes e do grupo ocupacional da carreira jurídica do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024.....	285
Tabela 33: Macapá - comparativo do vencimento dos docentes e dos auditores fiscais do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024.....	286
Tabela 34: Macapá: dispersão no vencimento decorrente da movimentação horizontal.....	311

Tabela 35 – Macapá: dispersão no vencimento decorrente da movimentação vertical.....314

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Associação Bem Comum
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
ASA	Amazônia Setentrional Amapaense
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo-Aluno Qualidade
CAQi	Custo-Aluno Qualidade inicial
CE	Constituição Estadual
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ESMM	Estatuto dos Servidores Municipais de Macapá
FCC	Fundação Carlos Chagas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GBM	Grupo Banco Mundial
GEPPGE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NGP	Nova Gestão Pública
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEPV	Programa Educar pra Valer
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
RJU	Regime Jurídico Único
SAEV	Sistema de Avaliação Educar para Valer
SE	Salário-educação
SEMA	Secretaria Municipal de Administração
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SINSEPEAP	Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
SMO	Salário-mínimo oficial
SMNE	Salário-mínimo necessário
STF	Supremo Tribunal Federal
TFA	Território Federal do Amapá
THC	Teoria do Capital Humano
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
VAAF	Valor anual mínimo por aluno
VAAR	Valor anual por aluno resultado/redução das desigualdades
VAAT	Valor anual total por aluno
VAB	Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	22
1 CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOCENTE SOB A ÉGIDE DO CAPITAL.....	48
1.1 A Organização taylorista/fordista do trabalho: controle e exploração da força de trabalho.....	48
1.2 Organização flexível do trabalho e neoliberalismo: novas formas de controle e exploração dos trabalhadores.....	55
1.3 Trabalho docente nos limites do capital: da necessidade de se estruturar uma carreira à redução da carreira.....	65
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE NO CONTEXO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	98
2.1 Federalismo brasileiro e valorização docente: contradições, tensões e obstáculos.....	98
2.2 Financiamento da educação básica no Brasil: avanços e limitações.....	113
2.2.1 A vinculação constitucional e o salário-educação.....	113
2.2.2 Os royalties do petróleo e gás natural.....	117
2.2.3 A política de fundos: Fundef e Fundeb.....	119
2.2.4 O Fundeb permanente.....	127
2.3 O PSPN e o processo de valorização dos professores	137
3 O MUNICÍPIO DE MACAPÁ: Aspectos históricos, econômicos, sociais e educacionais.....	153
3.1 Breve história do Município de Macapá.....	158
3.2 Características geográficas, urbanas e populacionais do Município de Macapá.....	160
3.3 Aspectos econômicos do Município de Macapá: PIB e PIB <i>per capita</i>	170
3.4 Aspectos sociais do Município de Macapá: Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano.....	170
3.5 Aspectos educacionais do Município de Macapá.....	173
3.5.1 Quantitativo de estabelecimentos de ensino no Município de Macapá.....	175
3.5.2 Quantitativo de matrículas na rede municipal de Macapá.....	179
3.5.3 Profissionais do magistério: localização, etapas, modalidades de atuação e formação...185	
3.6.4 O financiamento da educação no Município de Macapá.....	189
4 A VALORIZAÇÃO PROFESSORES DO MUNCÍPIO DE MACAPÁ: aspectos relativos à carreira.....	202
4.1 Princípios norteadores da carreira docente na rede municipal Macapá.....	202
4.2 Estrutura da carreira docente na rede municipal de Macapá.....	206
4.3 Formas de ingresso na carreira e habilitação mínima na rede de Macapá.....	211
4.4 Jornada de trabalho docente na rede municipal de Macapá: o disposto na lei.....	223
4.4.1 A intensificação do trabalho docente por meio da jornada de trabalho.....	23'
4.4.2 A conversão do professor em um instrumento polivalente.....	235
4.5 Critérios de movimentação da carreira dos docentes de Macapá.....	243
5 REMUNERAÇÃO DOCENTE NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ: o legal, o real e suas contradições.....	249
5.1 Composição da remuneração docente do Município de Macapá: o que ela pode nos dizer?.....	249
5.2 O vencimento base do professor de Macapá e sua equivalência em relação ao Piso Salarial Profissional Nacional.....	268
5.3 O vencimento base do professor de Macapá em relação à inflação e ao salário-mínimo.....	276
5.4 O vencimento do professor de Macapá em relação ao de outros profissionais com nível de formação equivalente.....	283

5.5 Gestão por resultados: o pagamento de bonificações na rede municipal de Macapá.....	289
5.6 Contratos temporários em Macapá e a espoliação do trabalho docente.....	293
5.7 Dispersão no vencimento dos professores de Macapá decorrente da movimentação na carreira.....	311
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	322
REFERÊNCIAS.....	340
ANPÊNDICES.....	393

INTRODUÇÃO

A valorização docente se traduz em duas dimensões que constituem uma unidade indissociável. A dimensão subjetiva envolve o reconhecimento social do trabalhador docente, seu sentimento de autorrealização e de dignidade profissional. A dimensão objetiva abarca elementos como o regime de trabalho, piso salarial profissional, o estabelecimento de uma carreira docente com progressão funcional, concurso público, formação e qualificação profissional, remuneração condigna e garantia de condições de trabalho, entre outros. Vale ressaltar que a valorização docente está vinculada à valorização da educação básica na totalidade, o que, por sua vez, demanda a construção de uma nova realidade no interior das escolas públicas, na qual se atribui à docência na educação básica uma condição profissional bem delimitada em seus contornos, características e modos de atuação na escola e nos sistemas de ensino (Leher, 2010; Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

Desde a instauração da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394/1996, a necessidade de valorização dos profissionais do magistério é posta em destaque, demandando, dentre outras medidas, a regulamentação das carreiras, por meio de planos, abrangendo os trabalhadores que desenvolvem atividades de docência e de suporte à docência. Na CF de 1988, o artigo 206 define como condição fundamental para a valorização dos professores a garantia de planos de carreira, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, e o estabelecimento de um piso salarial profissional para os profissionais da educação escolar pública (Gutierrez, 2010; Rodrigues *et al.*, 2022).

Na LDBEN de 1996, a valorização docente é reafirmada como princípio em seu artigo 3º, inciso VII. O artigo 67 da referida lei, define as responsabilidades dos sistemas de ensino na promoção da valorização dos profissionais da educação mediante ingresso exclusivamente por concurso público; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional com base na titulação e na avaliação de desempenho; garantia de tempo reservado para estudos, planejamento e avaliação na jornada de trabalho; e condições adequadas de trabalho (Gutierrez, 2010; Rodrigues *et al.*, 2022).

No âmbito da remuneração docente, a Lei n. 11.738/2008 determina que o vencimento não deve ser inferior ao piso salarial profissional nacional (PSPN). Ressalta-se que a remuneração dos professores, consoante o inciso I do artigo 70 da Lei n. 9.394/1996, constitui uma despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Lei n. 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, reforçou a necessidade de valorização da carreira dos profissionais da educação ao fixar o prazo de 2 anos para a existência de planos de carreira para esses profissionais na educação básica e superior de todos os sistemas de ensino, assim como para as redes de educação básica pública adotarem como referência o PSPN (Miura *et al.*, 2019; Rodrigues *et al.*, 2022).

No entanto, a Reforma do Estado Brasileiro, iniciada nos anos de 1990, trouxe implicações no reordenamento político e administrativo, influenciando a formulação da legislação educacional voltada para a elaboração dos planos de carreira dos professores da educação básica. As políticas educacionais assumiram um caráter gerencialista, tendendo a racionalizar recursos e a enquadrar os professores na lógica dos ordenamentos produtivos e de cumprimento de metas, sujeitando-os às avaliações periódicas e a comparações de desempenho (Gutierrez *et al.*, 2022; Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

No cenário da reforma do Estado, foram instituídas diversas leis decorrentes desse processo. A Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998, que dispõe sobre os princípios e normas da administração pública, por meio de seu artigo 23, modificou o artigo 206 da CF de 1988 no que concerne à valorização docente ao suprimir o regime jurídico único, flexibilizando a possibilidade de regime jurídico na contratação de pessoal. A EC n. 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), estabeleceu que o Distrito Federal, estados e municípios deveriam dispor de plano de carreira e remuneração do magistério, mas somente para os profissionais do ensino fundamental, trazendo problemas para as demais etapas da educação básica, afetando inclusive as diretrizes para a carreira aprovadas pela Resolução n. 3/1997 do Conselho Nacional de Educação/CNE (Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

Com a EC n. 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), a valorização via política de fundos passou a contemplar todos os profissionais da educação básica pública. A Lei n. 11.494, que regulamentou o Fundeb, alterou o artigo 40 da Lei n. 9.394/1996, determinando ao Distrito Federal, estados e municípios o imperativo de implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, assegurando remuneração condigna, integração entre o trabalho individual e a proposta

pedagógica da escola, formação continuada e a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem (Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

A instituição do Fundeb ensejou a substituição da Resolução CNE n. 3/1997 pela Resolução CNE n. 2/2008, fixando diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública. Na Resolução CNE n. 2/2008 são abordados diversos aspectos relativos à valorização docente como a remuneração, a composição da jornada de trabalho com tempo reservado para planejamento das aulas, a movimentação funcional na carreira, dentre outros aspectos centrais da valorização docente, destacando-se a relevância profissional do professor e a necessidade de apoiá-lo e reconhecê-lo socialmente (Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

Contudo, embora o campo legal seja uma dimensão do real importante para a concretização de determinados fins, a lei é resultado das relações sociais que lhe dão materialidade. A lei é uma síntese dos antagonismos inerentes à sociedade cindida em classes, que, nesse contexto, se trata da sociedade regida pelo capital.

Portanto, a lei é definida e alterada consoante as mudanças nas relações de poder e as alterações nos antagonismos fundamentais imanentes ao metabolismo social do capital (Mészáros, 2015). As normas e regras que constituem o arcabouço legal que sustenta o desenvolvimento da carreira: formação, condições de trabalho e remuneração também são sínteses do antagonismo entre capital e trabalho, mediado pelo Estado. Por conseguinte, refletem as contradições inerentes a esse antagonismo.

Por essa razão, ainda que se tenha avançado na aprovação de leis voltadas para a valorização docente, isso ainda é insuficiente, uma vez que somente a existência de leis não garante a materialização da valorização do professor, algo que requer mudanças concretas e estruturais na realidade social, das escolas e das condições de formação e de trabalho dos docentes brasileiros. Trata-se de mudanças que variam consoante o espaço e o tempo, condicionadas pela economia, política, cultura e educação da região em que se exerce o trabalho docente (Gutierrez; Vargas; Ferreira, 2022).

Desse modo, na perspectiva de situar o debate sobre o foco da pesquisa, julgou-se importante realizar o levantamento das teses e dissertações sobre carreira e remuneração docente no Brasil, no período de 2010 a 2020, de modo a conhecer os estudos já construídos sobre o tema e verificar a incidência de pesquisas relacionadas aos municípios do estado do Amapá. Foram utilizadas informações do banco de dados do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPGE), obtidas a partir de pesquisas realizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Catálogo de Teses e

Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o filtro aplicado nos anos de 2010-2020 e com a seleção de indicadores que possuem relação direta com o objeto de pesquisa.

Posteriormente, foram incorporadas teses e dissertações presentes na BDTD de 2021 a 2024. Para tanto, foi utilizado o descritor “carreira e remuneração docente”, além dos indicadores transversais a ele associados: valorização docente e trabalho docente. A Tabela 01, a seguir, apresenta o resultado do levantamento:

Tabela 01: Síntese das teses e dissertações sobre carreira e remuneração docente e seus temas transversais no Brasil: 2010-2024

Temática	Teses	Dissertações	Total
Carreira Docente	14	36	50
Remuneração Docente	11	29	40
Valorização Docente	05	28	33
Trabalho Docente	08	15	23
Total geral	38	109	147

Fonte: GEPPGE (2023), BDTD (2025); elaborado pelo autor.

Foram localizadas 147 pesquisas, sendo 109 dissertações e 38 teses, no período em tela. Chama atenção que as pesquisas que resultaram em teses representaram 26% das produções acadêmicas, revelando certa descontinuidade nas pesquisas sobre as temáticas que envolvem a carreira e a remuneração docente do mestrado para o doutorado no período.

Com base nos dados da Tabela 01, pode-se verificar que o indicador “carreira docente” obteve o maior número de produções, com 34% do total. Na sequência, tem-se “valorização docente” (27%), “remuneração docente” (22%) e “trabalho docente” (16%). Aspectos mais específicos e objetivos da valorização docente, como a carreira e a remuneração docente, se destacaram, agregando 56% das produções; o que, possivelmente, decorre, de um lado, das conquistas no campo legal, expressas, principalmente, nas Leis n. 11.494, de 2007 (Lei do Fundeb) e Lei n. 11.738, de 2008 (Lei do Piso) e, por outro, da luta dos movimentos e sindicatos docentes pela efetivação e manutenção desses dispositivos legais.

A Tabela 02, a seguir, apresenta informações sobre essas produções acadêmicas por regiões e por dependências administrativas, a fim de especificar e dimensionar esses estudos na perspectiva de focalizar as redes municipais na região Norte:

Tabela 02 - Teses e dissertações: carreira e remuneração docente e seus temas transversais por regiões do país e por dependência administrativa (2010-2024)

Regiões	Teses	Dissertações	Nº de Produções	Percentual (%)
Centro-Oeste	5	18	23	16
Nordeste	8	9	17	12

Norte	3	27	30	20
Sudeste	8	28	36	24
Sul	14	27	41	28
Total	38	109	147	100
Dependências Adm.	Teses	Dissertações	Nº de Produções	Percentual (%)
Municipal	16	54	70	48
Estadual	16	43	59	40
Outros¹	6	12	18	12
Total	38	109	147	100

Fonte: GEPPGE (2023), BDTD (2025); elaborado pelo autor.

Pelas informações presentes na Tabela 02, as regiões Sul (28%) e Sudeste (24%) concentraram o maior percentual de produções no período analisado, com 52% das produções, seguidas das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, com, respectivamente, 20%, 16% e 12% das produções acadêmicas. Esse quadro, possivelmente, tem relação com a distribuição desigual que ainda caracteriza a pós-graduação *stricto sensu* no Brasil.

No âmbito das dependências administrativas, as informações da Tabela 02 revelam que, de 2010 a 2024, as produções acadêmicas que focalizaram os municípios se destacaram, representando 48% das pesquisas realizadas. O interesse crescente pelo município se dá pelo fato de uma parte significativa dos docentes da educação básica trabalhar nessa esfera administrativa. O processo de trabalho e os processos educacionais, a escola e todos os seus elementos localizam-se no município. É ele o lugar de residência das pessoas, é nele que os problemas se evidenciam primeiro, assim como as medidas para sua resolução, incluindo os problemas e possíveis soluções relativas à educação e ao trabalho docente.

Ademais, diversos documentos e ações induziram a maior participação do município nas questões educacionais, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei n. 9.394/1996, marcos legais que atribuíram mais responsabilidades e autonomia aos municípios para com o ensino, visto que, além de os elevarem à categoria de entes federativos, lhes possibilitaram criar sistema próprio de ensino. Esse processo de descentralização foi reforçado com a política de fundos iniciada em 1997 com o Fundef, cujo mecanismo de distribuição de recursos mediante matrículas propiciou o aumento da municipalização do ensino fundamental (Gutierrez, 2005, 2010; Gemaque, 2004).

Aliás, a partir da década de 1990, a política de descentralização sob a ótica neoliberal vem sendo posta em prática pelo Estado brasileiro por meio da municipalização do ensino fundamental, da política de Fundos (Fundef), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),

¹ Essas produções acadêmicas embora tratem do objeto da pesquisa ou das temáticas a ele associados, ou fizeram uma abordagem por dependência administrativa ou não precisaram bem esse aspecto.

entre outras iniciativas (Oliveira; Teixeira, 2001; Queiroz, 2007; Gracindo, 2008; Rosário, 2008; Lagares, 2009; Rossinholi, 2010).

Não obstante a importância crescente das pesquisas cujo enfoque são os municípios, percebe-se certa desproporção entre o número de teses e dissertações. Nesse período, foram produzidas 3,5 vezes mais dissertações que teses envolvendo os municípios brasileiros. Se, em termos numéricos ou quantitativos, ainda se evidencia a necessidade de mais pesquisas ao nível de pós-graduação sobre carreira e remuneração docente nos municípios brasileiros, principalmente os da região Norte, em termos qualitativos, de aprofundamento da temática ao nível de doutorado, essa demanda ainda é mais acentuada. O Quadro 01, a seguir, apresenta informações sobre teses e dissertações somente da região Norte que tratam da carreira e remuneração docente ou apenas da carreira ou remuneração docente:

Quadro 1: Teses e dissertações sobre carreira e remuneração docente nos municípios da Região Norte do Brasil: 2010 a 2024

Teses					
Nº	Título	Autor	IES	Ano	Município (s)
1.	Carreira e Remuneração dos Professores da Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor EIDORFE Moreira em Belém-PA.	MENDES, Danielle Cristina de Brito	UFPA	2020	Belém (PA)
2.	Planos de cargos, carreira e remuneração dos professores das redes municipais de educação de Cametá/PA e Oeiras do Pará: a carreira e os recursos do Fundeb na remuneração (2007-2020)	BASTOS, Jaqueline Mendes	UFRN	2023	Cametá (PA) Oeiras (PA)
3.	Política de Remuneração de professores das redes municipais de ensino da educação básica na região de integração do Marajó-PA no contexto do Fundeb e do PSPN: mudanças e permanências na perspectiva da valorização docente.	ÁLVARES, Paulo Sérgio de Oliveira	UFPA	2024	Afuá Breves Cachoeira do Arari Muaná Salvaterra Soure (PA)
Dissertações					
Nº	Título	Autor	IES	Ano	Município (s)
1.	A Política Salarial para os professores da educação básica da rede municipal no contexto do Fundeb nos municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará.	SILVA, Eldra Carvalho	UFPA	2010	Óbidos (PA), Oriximiná (PA)
2.	Os impactos do Fundeb na valorização do magistério no município de Magalhães Barata-PA.	BANDEIRA, Dina Carla da Costa	UFPA	2013	Magalhães Barata (PA)
3.	A carreira docente na rede municipal de ensino de Belém-Pará sob a ótica dos professores.	FARIAS, Adriana de Jesus Diniz	UFPA	2014	Belém (PA)

4.	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,	PIMENTEL, Adriana Marinho	UFPA	2015	Oriximiná (PA)
5.	Carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do município de Breves-PA.	GUIMARÃES, Marielson Rodrigues	UFPA	2015	Breves (PA)
6.	A Configuração da carreira do magistério da rede pública de educação básica do município Cametá/PA nos PCCRS municipais (2006-2013).	CASTRO, José Joaquim Martins de	UFPA	2016	Cametá (PA)
7.	Política de remuneração do magistério público no Município de Rio Branco/Acre: repercussões na valorização do magistério	OLIVEIRA, Victor Manoel Alab de	UFAC	2016	Rio Branco (AC)
8.	As implicações do PSPN para a carreira e a remuneração do magistério da rede municipal de Barcarena-PA.	SILVA, Afonso Rodrigues da	UFPA	2017	Barcarena (PA)
9.	Políticas de remuneração de professores da educação básica em municípios do estado do Pará.	PINHEIRO, Raimundo Walber da Silva	UFPA	2017	Belém, Parauapebas, Altamira, Santarém, Abaetetuba e Breves (PA)
10.	As políticas de remuneração inicial para os professores da educação básica da rede municipal de ensino de Belém no período de 1991 a 2013.	PEREIRA, Fernanda Maryelle	UFPA	2017	Belém (PA)
11.	O processo de implementação do plano de cargos, carreira e remuneração (PCCR) dos servidores do magistério no município de Ananindeua/PA (lei nº 2.355/2009)	PEREIRA, Marilene da Silva Feijão	UFPA	2018	Ananindeua (PA)
12.	A Carreira e a Remuneração dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Castanhal-PA.	VIANA, Adriely Cordeiro Lima	UFPA	2018	Castanhal (PA)
13.	Carreira E Remuneração De Professores Das Redes Municipais De Capanema, Marabá e Paragominas/PA: o que mudou a partir da Lei nº 11.738/2008 que instituiu o PSPN?	VARGAS, Soraya de Nazaré Camargo	UFPA	2019	Capanema, Marabá e Paragominas (PA)
14.	Carreira e Remuneração do Magistério público do município de Itaituba-Pará, a partir da Política de Fundos e do PSPN: disputas, avanços e recuos.	SOUSA, Antônia Sueli	UFPA	2019	Itaituba (PA)
15.	Política de valorização do magistério da educação básica na região do Marajó: Uma análise da carreira docente em Portel -PA.	SILVA, Otoniel de Souza da	UFPA	2019	Portel (A)

16.	Jornada de Trabalho de Professores da Educação Básica em Municípios das Regiões Guajará e Marajó/PA.	NASCIMENTO, Rosangela Andrade do	UFPA	2020	Municípios das Regiões do Guajará e do Marajó (PA) ²
17.	Carreira e remuneração dos professores da educação básica: implicações do Fundeb e do PSPN na rede municipal de Vigia de Nazaré - PA	SILVA, Maria Madalena Vieira da	UFPA	2023	Vigia de Nazaré (PA)

Fonte: GEPPGE (2023), BDTD (2025); elaborado pelo autor.

Das 147 produções acadêmicas, 20 tratam da carreira e remuneração docente em municípios da região Norte, sendo 3 teses e 17 dissertações, representando 14% do total geral de teses e dissertações e 29% das produções acadêmicas cujo lugar da pesquisa foram os municípios brasileiros. As informações revelam um número pequeno de produções sobre carreira e remuneração docente em municípios da região Norte, considerando a série histórica analisada. Dois outros aspectos chamaram a atenção.

O primeiro foi a desproporção entre o número de dissertações e teses produzidas. No período, se produziram 6 vezes mais dissertações que teses (ver anexos). O segundo foi a alta concentração das produções na Universidade Federal do Pará, com foco nos municípios paraenses, sendo as únicas exceções uma dissertação da Universidade Federal do Acre que pesquisou a política de remuneração do magistério do Município de Rio Branco, capital do Acre, e uma tese da Universidade Federal do Rio Grande do Norte cujo escopo foi a carreira e a remuneração dos professores nas redes municipais de Cametá e Oeiras no Pará.

Não foram encontradas até o momento, para o período de 2010 a 2024, dissertações e teses sobre carreira e remuneração docente, associadas ao município de Macapá, no estado do Amapá. Todavia, as publicações desse período sobre carreira e remuneração em municípios da Região Norte foram de grande importância para a delimitação e problematização do objeto desta pesquisa, na coleta e análise das informações e na elaboração e conclusão da tese. Forneceram o aporte teórico-metodológico necessário para entender as categorias pertinentes à carreira e remuneração docente e a construção de um referencial teórico sólido a respeito do objeto da pesquisa.

Outra obra que contribuiu para uma compreensão mais aprofundada da carreira e remuneração docente em municípios da Região Norte foi a intitulada *Carreiras e remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará* (2022), coletânea organizada

² Municípios que fazem parte da Região de Integração do Guajará: Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Barbara do Pará. Municípios que fazem parte da Região de Integração do Marajó: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure.

por Rolim, Guimarães e Rodrigues, de grande relevância por abordar a carreira e a remuneração docente em municípios do estado do Pará em interface com as políticas de financiamento da educação, visando identificar tipos, tendências e a composição de carreiras e de remunerações, tendo as redes municipais de educação do Pará como eixo aglutinador.

A referida obra resultou de pesquisa desenvolvida de 2017 a 2020, prorrogada por mais dois anos devido à pandemia do coronavírus. Tem por objetivo oferecer um conjunto amplo e rico de informações sobre os elementos constituintes das carreiras e remunerações dos professores das redes municipais de ensino do estado do Pará, desvelando seus meandros em um contexto marcado por uma política descentralizada que conforma direcionamentos de âmbito nacional, medidas de caráter local e conjuntural. Na abordagem de cada elemento da carreira e remuneração docente, destaca-se a necessidade de se entender “as regras e ordenamentos ‘compartilhados’, preconizados na Constituição Federal de 1988, nas Emendas à Constituição e Leis que regulamentam matérias específicas de caráter nacional e as de regras e ordenamentos ‘próprios’, de efeito jurídico restrito ao âmbito das unidades da federação” (Rolim; Guimarães; Monteiro, 2022, p. 13).

Isso levou à necessidade de se entender como se dá esse entrelaçamento entre as regras e ordenamentos nacionais voltados para a valorização docente mediante a carreira e remuneração e legislação e políticas próprias do município de Macapá, direcionadas ou não para esse propósito. A incipiência de pesquisas sobre carreira e remuneração docente em municípios fora do estado do Pará foi uma lacuna encontrada no levantamento bibliográfico realizado. Não há, por exemplo, até o momento, produções cujo escopo é a carreira e a remuneração de docentes da rede municipal de Macapá.

Em síntese, no levantamento realizado, não foram localizados estudos sobre carreira e remuneração dos docentes das redes municipais de ensino no estado do Amapá, no período de 2010 a 2024. Nesse sentido, há toda uma gama de possibilidades de produção de conhecimentos sobre como se encontra essa dimensão da valorização do magistério em municípios amapaenses, observando suas particularidades e conexões com outras totalidades, como a nacional, estadual e a de outros municípios do País. Estudos dessa natureza, além de subsidiar e ampliar o debate entre professores, sindicatos e a administração pública sobre a valorização do professor da educação básica, também oportunizam às universidades e programas de pós-graduação em educação novas perspectivas de estudos e aprofundamentos sobre o tema.

Delimitação do problema, questões norteadora e objetivos da pesquisa

Em função desse contexto e da necessidade de promoção de pesquisas sobre a realidade dos docentes macapaenses, a tese procura responder: quais as implicações do Fundeb para a carreira e remuneração dos professores da educação básica de Macapá no período de 2007 a 2024?

Nesse sentido, a pesquisa tem por objetivo geral: analisar as implicações do Fundeb para a carreira e remuneração dos professores da educação básica de Macapá no período de 2007 a 2024. De maneira mais específica, tem por objetivo:

1. Analisar a política de trabalho docente no contexto neoliberal do capitalismo do século XXI;
2. Analisar a política de carreira e remuneração docente do plano de cargos, carreiras e remunerações (PCCR) do Município de Macapá, de modo a identificar se sinalizam para a valorização de seus docentes;
3. Analisar o vencimento dos docentes em relação ao PSPN no Município de Macapá, com o propósito de verificar se houve perdas ou ganhos no vencimento a partir da Lei do Piso;
4. Analisar o PCCR do docente de Macapá no que concerne à estrutura da carreira, ao ingresso na carreira, jornada de trabalho, critérios para movimentação, dispersão salarial e composição da remuneração para entender que tipo de valorização docente esses elementos promovem;
5. Descrever a composição da remuneração docente nestes sistemas municipais;
6. Investigar o que revelam suas tabelas salariais (ou documentos equivalentes) sobre o desenvolvimento de sua remuneração e se o mesmo guarda correspondência com os reajustes do PSPN e com a inflação do período;

A escolha de Amapá se deu por ser a capital do estado do Amapá, com capacidade de atração de populações de outros centros urbanos para o acesso a bens e serviços, dentre eles a educação. Macapá é o principal centro político-administrativo e econômico do estado. Além da estrutura político-administrativa municipal, nele se situam a estrutura estadual e a maioria dos órgãos públicos de representação federal, assim como os servidores municipais, estaduais e federais.

No Município se concentram as atividades de comércio, serviços especializados, faculdades privadas, universidades, administração pública e gestão de empresas. Contudo, é uma cidade típica da Amazônia, cujo modelo de desenvolvimento desigual e combinado,

alicerçado na lógica do sistema capitalista, a coloca na periferia do capitalismo, com uma economia incipiente, pouca diversificação no mercado de trabalho e alto grau de informalidade. Por isso, apresenta problemas em alguns indicadores sociais, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), distante dos melhores IDH do País, sobretudo na dimensão educacional, tornando seu contexto interessante para a investigação da realidade dos docentes municipais.

Pressupostos teóricos e procedimentos metodológicos

Para responder ao problema da pesquisa e suas questões norteadoras, faz-se necessário definir e se apropriar de um corpo teórico e metodológico que permita a compreensão aprofundada e crítica do objeto da pesquisa. A definição dos pressupostos teóricos e metodológicos envolve a escolha das categorias de análise, categorias do objeto, a escolha das fontes de pesquisa e dos instrumentos de coleta de informações e o modo como vão ser tratadas essas informações, objetivando o alcance dos objetivos traçados pelo pesquisador.

Pressupostos teóricos da pesquisa e categorias de análise

O eixo epistemológico-filosófico da pesquisa é a dialética marxista. Ela permite o estudo do objeto da pesquisa em todas as suas facetas, ligações, mediações e contradições. Avaliação do objeto no seu desenvolvimento, no seu movimento próprio, na sua transformação. A dialética se apoia num processo ilimitado de descoberta de novos aspectos, de aprofundamento e de conhecimento das coisas, passando-se do fenômeno à essência, da superfície da realidade ao real em si (Barros, Lehfeld, 2009).

Na dialética, a realidade é uma unidade entre o fenômeno e a essência. Contudo, o fenômeno se manifesta imediatamente, primeiro e com mais frequência, e, sem ele, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. Por outro lado, “Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo; tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência” (Kosik, 1976, p. 16). Esse processo começa com a análise do objeto. O traço característico principal do conhecimento consiste na decomposição do todo: “*sem decomposição não há conhecimento*” (Kosik, 1976, p. 18).

O pensamento dialético visa à destruição da pseudoconcreticidade. O concreto é síntese e, ao mesmo tempo, resultado de um elaborado processo de pensamento (Santana; Ferreira, 2016) que não se esgota na análise. O conhecimento abstrato, embora necessário, é insuficiente

para revelar a verdadeira natureza do objeto ou da realidade, por ser somente o conhecimento de suas partes, de seus aspectos isolados, de sua aparência e não de sua essência e de seu todo. A abstração é um meio, não o fim do conhecimento (Corazza, 1996). O conhecimento concreto da realidade somente é possível quando “as partes, abstraídas do todo pelo pensamento, forem rearticuladas ao todo concreto” (Corazza, 1996, p. 38).

Em Marx, há uma indissociável conexão entre elaboração teórica e formulação metodológica. Essa inseparável conexão evita uma abordagem que autonomize o método em face da teoria, engessando a pesquisa, pois método sem o necessário referencial teórico pode incorrer na adulteração do pensamento marxiano. Por sua vez, a teoria social de Marx torna-se incompreensível sem a consideração de seu método (Netto, 2011). Sem a apropriação adequada dessa indissociável conexão, a análise da carreira e da remuneração docente, na estrutura e dinâmica do capital, será ininteligível ou alcançará apenas a superfície do real.

É na conexão entre teoria e método que se encontram articuladas três categorias: *totalidade*, *contradição* e *mediação*. Essas categorias são próprias do método marxiano, sendo complementares e fundamentalmente ligadas. Sua apresentação individual serve somente como um modo de facilitar a compreensão do real, pois o método considera que nenhum objeto pode ser analisado, compreendido ou explicado de maneira isolada, e isso não autoriza a organização dessas categorias em separado (Netto, 2011). A dialética, para ser materialista histórica, precisa “dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Isto implica dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não são apriorísticas, mas construídas historicamente” (Frigotto, 1991, p. 73).

A *totalidade* é entendida como a visão do objeto, coisa ou fenômeno em sua completude concreta, onde as partes que compõem o todo se encontram em uma relação dialética. “Não é um ‘todo’ constituído por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta, inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade. Nenhuma dessas totalidades é ‘simples’- o que as distingue é o seu grau de complexidade [...]” (Netto, 2011, p. 56).

A sociedade capitalista é uma totalidade concreta de máxima complexidade, estruturada e articulada, constituída por totalidades de menor complexidade. Cada totalidade possui tendências operantes que lhe são específicas e peculiares e não podem ser transladadas diretamente a outras totalidades (Netto, 2011).

Nesse contexto, a análise crítica da carreira e remuneração docente no município de Macapá e de seus indicadores de valorização: formas de admissão e movimentação na carreira, estímulos à formação, jornada de trabalho, dispersão salarial, composição da remuneração,

insere-se em um conjunto maior constituído pelas: políticas de valorização docente ao nível nacional e local, políticas de financiamento da educação conduzidas pelo Estado brasileiro, as medidas de ajuste fiscal decorrentes da Reforma do Estado, a disputa pelo fundo público entre capital e trabalho, e pelas manifestações da crise estrutural do capital em curso desde os anos de 1970.

A carreira e a remuneração docente encontram-se inseridas em um contexto caracterizado por políticas públicas marcadas por tensões diversas decorrentes da desresponsabilização do Estado para com o financiamento público da educação, da mercantilização e privatização da educação, da redução de recursos para a escola pública, da adoção de padrões de gestão empresarial nos sistemas de ensino, da precarização e intensificação do trabalho docente e do arrocho salarial imposto por medidas de cunho neoliberal. Entender essa totalidade implica considerar todas essas influências na carreira e remuneração docente enquanto elementos de valorização profissional.

A totalidade possui uma relação de interdependência com a *contradição*. É a contradição a categoria que garante a análise do objeto como algo dinâmico, como um processo de luta de opostos, marcada pela correlação de forças mediadoras do movimento do real. A contradição, como categoria imanente à totalidade, possibilita o avanço para além da aparência do fenômeno, objeto ou coisa, ao perscrutá-lo e assim verificar que ele carrega em si elementos de sua própria negação, que concorrem para a alteração de dada realidade (Trivinões, 1987; Masson, 2007; Netto, 2011).

A contradição é a categoria interativa e dinâmica do método marxiano, promotora do movimento que possibilita a transformação dos fenômenos. Nesse movimento, o ser e o pensar se alteram na sua trajetória histórica, mobilizados pela contradição, pois a presença de aspectos e tendências opostas concorre para que a realidade se desloque de um estado qualitativo para outro. Sem as contradições, as totalidades não passariam de um todo inerte, morto (Trivinões, 1987; Masson, 2007; Netto, 2011).

A categoria contradição é fundamental para a análise crítica dos fenômenos em uma sociedade cindida em classes. No caso específico da pesquisa, ela permitiu identificar quais são as forças opostas ao movimento de valorização docente e quais os seus interesses. Também auxilia no entendimento de como a luta histórica travada pelos trabalhadores docentes no Brasil por uma remuneração digna e uma adequada jornada de trabalho interage com uma sociedade pautada na exploração e espoliação do trabalho.

Possibilitou identificar e entender como a contradição se faz presente em instrumentos considerados importantes para a valorização docente, como os Estatutos do Magistério e Planos

de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR), evidenciando suas possibilidades e, principalmente, seus limites numa sociedade marcada pelo antagonismo social irreconciliável entre capital e trabalho. É por meio da conscientização sobre as contradições iminentes no sistema do capital que a classe trabalhadora, e, em especial, os trabalhadores docentes, pode organizar melhor sua luta.

Vale ressaltar que, embora necessária, a contradição demanda a categoria da *mediação* para estabelecer relações com outras totalidades. A dialética possibilita entender que o objeto pesquisado, o fenômeno analisado, não se encontra isolado; ele estabelece relações dialéticas com outros objetos ou fenômenos e fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que podem exercer sobre ele determinada influência. Nesse sentido, a mediação é “[...] fundamental por estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade” (Masson, 2009, p. 25). Na perspectiva marxiana, a essência do fenômeno não se apresenta imediata e diretamente ao pesquisado, tornando necessário o uso da mediação no processo de análise. Mediação que se caracteriza como mediações teóricas abstratas, mas que possibilita a apropriação do concreto pelo pensamento científico (Masson, 2007).

Desse modo, buscou-se o caráter mediador do Estado nas relações entre capital e trabalho; do fundo público nas relações entre reprodução do capital e reprodução da força de trabalho, do sistema tributário e do orçamento público nas relações entre capital financeiro e direitos sociais, da disputa pelos recursos públicos nas relações entre financiamento da educação e valorização docente, da reforma do Estado nas relações entre ajuste fiscal e valorização docente mediante carreira e remuneração. Investigou-se o caráter mediador da lei e do direito burguês na relação entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção, assim como da relação entre políticas de ajuste fiscal que acarretam o subfinanciamento da educação ou seu desfinanciamento, o congelamento, redução ou parcelamento de salários e as conquistas obtidas no campo legal pelo movimento docente no Brasil.

Os avanços no campo da valorização docente expressos em legislações como a Lei n. 11.738 de 2008 (Lei do Piso), assim como as leis dos planos de carreira aprovados nos estados e municípios, estão relacionados com diversos aspectos e elementos de ordem jurídico-legal, histórica, social, econômica e ético-política. No entanto, essas relações não são harmônicas, pelo contrário, são conflituosas e perpassadas por contradições e interesses diversos e, por vezes, antagônicos. Esses avanços estão relacionados tanto à luta dos trabalhadores por condições dignas de trabalho, jornada de trabalho com tempo reservado para hora-atividade e valorização salarial, como ao caráter economicista que norteia a gestão de pessoal nas administrações federal, estadual e municipal, impulsionado por políticas de caráter neoliberal.

A totalidade, a contradição e a mediação são categorias fundamentais na pesquisa. Elas possibilitam a compreensão do objeto de investigação nas suas articulações entre as dimensões macro e micro da realidade, evitando que o pesquisador, na apreensão do fenômeno investigado, se restrinja ao contingencial, fortuito e ocasional (Masson, 2007). Elas constituem “[...] um meio de síntese, criação de novas teorias e movimento de um conceito a outro que interpreta com mais profundidade o objeto.” (Kopnin, 1978, p. 108).

As categorias do objeto da pesquisa

A explicitação das categorias metodológicas, embora necessárias, não é suficiente para a definição da metodologia de investigação. Categorias como a *totalidade*, *contradição* e *mediação* são universais, concretas e correspondem às leis objetivas, portanto, universais, permitindo a investigação de qualquer objeto, em qualquer realidade. Mas não substituem o ato de pesquisar, a investigação e o contato com o conteúdo como meios de compreensão de um objeto tomado em sua especificidade e relação com outros objetos e com a totalidade (Kuenzer, 1998).

Dentre o universal e o concreto, há a mediação do particular e, para descobrir esse particular, faz-se necessária a investigação das relações, dos conceitos, das formas de estruturação e organização, em “recortes” particulares. Esses recortes são sempre definidos com base no objeto da pesquisa e na finalidade da investigação, sendo denominados de categorias de conteúdo (ou de estudo), considerando que sua definição ocorre por meio da apropriação teórico-prática do conteúdo (Kuenzer, 1998).

Desse modo, elencamos as seguintes categorias de conteúdo ou estudo: *valorização docente*, *profissionalização docente*, *carreira* e *remuneração*. Das categorias, *carreira* e *remuneração*, as subcategorias: *ingresso e movimentação na carreira*, *estímulos à formação*, *jornada de trabalho*, *vencimento* e *vantagens pecuniárias*.

Por se referir a várias dimensões do trabalho docente, que vão desde a sua atuação profissional propriamente dita até a importância e o reconhecimento social do professor, o entendimento a respeito da *valorização docente* no contexto atual é bastante complexo, não se reduzindo a um conceito fechado (Gutierrez, 2010; Gatti, 2013; Monlevade, 2000). Não obstante sua compreensão ser algo complexo na atualidade, é possível relacionar a valorização docente a três fatores. São eles os:

1 - Da formação intelectual e ética do professor para os desafios do seu trabalho com crianças, adolescentes, jovens e adultos do Brasil real, do Brasil inteiro, e não do país

particular; 2 - Da constituição de uma identidade profissional (e não de várias subcategorias que se estranham), dada não só pelo saber científico como pela luta e organização sindical, que redunde em auto-estima e reconhecimento social; 3 - De uma decisão política do estado para tirar os entraves que impedem nas condições de hoje o pagamento pelos Estados e Municípios de salários dignos balizados por um PSPN calculado para a jornada integral e a dedicação exclusiva do professor na escola. (Monlevade, 2000, p. 271-272).

Verifica-se que esses fatores se fundamentam em pressupostos reais e imprescindíveis para a valorização docente: formação profissional, identidade profissional e remuneração digna. Apesar de possuir uma dimensão ampla e variada, a valorização docente abarca duas que são bem visíveis e podem ajudar no seu entendimento. São elas as:

[...] dimensões (1) objetivas – regime de trabalho; piso salarial profissional; carreira docente com possibilidade de progressão funcional; concurso público de provas e títulos; formação e qualificação profissional; tempo remunerado para estudos, planejamento e avaliação, assegurado no contrato de trabalho, e condições de trabalho e (2) subjetivas – reconhecimento social, autorrealização e dignidade profissional. (Leher, 2010, p. 01).

Embora ambas as dimensões apresentadas constituam uma unidade dialética, a pesquisa teve como escopo a sua dimensão objetiva. Aspectos como estrutura da carreira, formas de ingresso na carreira, regime de trabalho, piso salarial profissional, carreira docente, estímulos à formação, tempo remunerado para estudos e condições de trabalho são os mais visíveis no processo de valorização docente. De certa forma, são condições para o reconhecimento social, autorrealização e dignidade profissional, embora não sejam as únicas. Todos esses elementos remetem à questão da profissão, ou melhor, da *profissionalização docente*.

No Brasil, a questão da profissionalização docente tem sido trazida como a busca por converter algo que se faz amadoramente em algo profissional (Oliveira, 2010). Trata-se de transformar o trabalho docente em algo que:

[...] pudesse melhor designar o movimento de organização e busca de um lugar, no sentido do reconhecimento social e do valor econômico de um determinado grupo profissional que comporta no seu interior distinções e complexidades que não lhe permitem identificar-se como profissão no seu sentido mais estrito (Oliveira, 2010, p. 19).

A profissionalização implica o reconhecimento social e do valor econômico da profissão docente. Ela insere-se no campo das práticas sociais em seu devir histórico. Nesse sentido, pode ser compreendida como “um processo de construção histórica que varia com o contexto socioeconômico a que está submetida, mas que, sobretudo, tem definido tipos de

formação e especialização, de carreira e remuneração para um determinado grupo social que vem crescendo e consolidando-se” (Oliveira, 2010, p. 19).

Por ser o resultado de uma construção histórica, a profissionalização docente é um produto da ação humana. Ela se materializa, sobremaneira, por intermédio de reivindicações e lutas dos movimentos dos trabalhadores da educação. Esses segmentos, por meio de sua ação, se engajaram para garantir direitos relativos à remuneração condigna, concurso público, movimentação na carreira, dentre outros direitos inerentes à valorização docente.

Todos esses elementos são abarcados pelo conceito de *carreira*. Ela compõe-se da organização dos cargos de uma atividade profissional específica, distribuídos em posições escalonadas em linha ascendente (Dutra *et al.*, 2000). O concurso público é a forma de ingresso presente na maioria dos estatutos e planos de carreira do País. Ele garante a impessoalidade e a objetividade, além de garantir a estabilidade no emprego e contribuir para suprimir o clientelismo praticado em épocas em que a primazia no ingresso aos cargos se dava em função da indicação baseada nos vínculos político/ideológicos ou na troca de favores (Jacomini; Penna, 2016).

No entanto, a prescrição legal do concurso público não impede que estados e municípios utilizem professores por meio de contratos precários, de tempo determinado, e sem as mesmas garantias daqueles que entram por concurso público. O estímulo à docência envolve a concessão de licenças para estudos, preferencialmente remunerados, com a possibilidade de ganhos posteriores na remuneração. Em relação à movimentação não carreira, ela pode ser vertical, horizontal e se dá de diversas formas: nível de formação, titulação, tempo de serviço, avaliação de desempenho. Não obstante essa variabilidade, a movimentação implica aumento no vencimento-base do professor (Jacomini; Penna, 2016).

O Plano de Carreira é entendido como o “[...] 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 *et al.*, 2000, p. 36).

A carreira é a definição e o estabelecimento do percurso profissional a ser seguido por determinado grupo de profissionais ao longo de sua atuação. Esse movimento, ao ser transcorrido, permite ao profissional ascender em termos de progressões, promoções e outras vantagens que podem ser traduzidas em ganhos financeiros sob a forma da *remuneração*. Cabe ressaltar que o conceito de remuneração difere do de salário.

O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante

pago pelo empregador a título de retribuição é considerado “salário” – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (Camargo *et al.*, 2009, p. 342).

A definição de salário está ligada às relações trabalhistas que se dão no âmbito privado-mercantil. Por outro lado:

O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração. (Camargo *et al.*, 2009, p. 342).

O conceito de remuneração é mais abrangente e abarca o de salário, assim como seu âmbito é mais extensivo, sendo a remuneração algo possível tanto no âmbito do Estado como no setor privado-mercantil. A definição de seu valor vai depender da correlação de forças presentes em cada contexto espaço-temporal, considerando que:

A remuneração está imbricada, entre outros fatores: à vontade política de governantes; à força política organizada (ou não) dos trabalhadores da Educação; às dimensões, características e responsabilidades do atendimento educacional local; à capacidade de arrecadação e de execução orçamentária e financeira local; bem como à destinação de recursos orçamentários que constituem todo o rol de despesas com a Educação (Jacomini *et al.*, 2012, p. 03).

Portanto, são múltiplos os condicionantes que interferem na definição da remuneração. No que se refere à remuneração docente, os indicadores escolhidos são: o *vencimento-base*, as *vantagens pecuniárias* permanentes e temporárias, e as *gratificações*, isto é, aquilo que faz parte da sua composição. Consoante Jacomini *et al.* (2012), a remuneração do professor é formada pelo vencimento, ou vencimento-base, adicionado ou não de diferentes vantagens pecuniárias permanentes ou fixas e transitórias ou variáveis.

No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário (que chamaremos adiante de “salário base”) mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, etc. Portanto, são estes os significados dos termos “salário base” e “remuneração” presentes no trabalho. (Camargo *et al.*, 2009, p. 342).

O *vencimento* é o elemento permanente da remuneração. Em termos legais, é a base que sustenta a remuneração docente.

Já o termo “vencimento” é definido legalmente (lei n. 8.112, de 11/12/1990, art. 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida isonomia. (Camargo *et al.*, 2009, p. 342).

O vencimento-base dos docentes é o salário-base recebido por eles. A Lei n. 11.738/2008 determina que o valor do PSPN seja calculado tendo por base o vencimento dos professores e, a partir desse cálculo, sua incidência sobre as demais vantagens. A desconsideração dessa prescrição e o pagamento de valor inferior ao PSPN constituem uma ilegalidade.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

[...]

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo. (Brasil., 2008, p. 01).

As *vantagens pecuniárias* permanentes e transitórias estão prescritas na Lei n. 8.112/1990, em seu artigo 49. São vantagens pecuniárias as *indenizações*, as *gratificações* e os *adicionais*. Nos parágrafos 1º e 2º do referido artigo, determina-se que “as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito” e “as gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei”.

As *gratificações* são um tipo de vantagem pecuniária de caráter transitório, com determinado impacto percentual na remuneração total dos docentes (Farias, 2014; Alves, 2017; Pereira, 2017). Entretanto, diferente do vencimento, cujo reajuste ou recomposição anual atinge a todos os servidores, as gratificações, geralmente, estão sujeitas a pré-requisitos ou condições, a critérios de seletividade para o seu recebimento.

Além disso, as gratificações podem ser alteradas, suspensas ou retiradas de acordo com sua movimentação funcional operada pelo Poder Executivo. Na verdade, podem ser retiradas em tempos de crise, austeridade fiscal e contenção de gastos, trazendo implicações tanto para a remuneração como para futuros cálculos para a aposentadoria.

A remuneração condigna dos professores constitui um requisito fundamental para a profissionalização da atividade docente. Em um país como o Brasil, cuja desvalorização social e econômica do trabalhador docente é um traço característico histórico, a remuneração docente deveria receber o devido tratamento nas pautas relativas às políticas educacionais. Numa sociedade regida pela lógica capitalista, a remuneração é um aspecto fundamental para qualquer profissão, e a profissão docente não constitui uma exceção (Alves; Pinto, 2011).

O vencimento ou salário-base estabelecido em contrato é o valor recebido pelo professor em troca do trabalho realizado em uma jornada de trabalho de determinado período, em geral,

um mês (Camargo *et al.*, 2009). A jornada de trabalho é o tempo gasto pelo sujeito em uma atividade laboral durante o período de um dia, semana, mês, ano, ou mesmo durante a vida toda (Dal Rosso, 2010). No que concerne à jornada de trabalho docente, ela é composta pela *hora-aula*, o momento de interação com os discentes, e pela *hora-atividade*, que consiste no “tempo dentro da jornada de trabalho docente, considerado para planejamento, estudos e formação continuada dos professores” (Carissimi; Trojan, 2011, p. 64).

Portanto, a composição da jornada de trabalho docente envolve o tempo que ele destina a atividades diretas com os alunos e o tempo reservado para atividades de planejamento. A própria Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, determina que, na composição da jornada de trabalho dos professores, “observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (Parágrafo 4º do artigo 2º). Disso depreende-se que, no mínimo, um 1/3 dessa jornada deve ser reservado para a hora-atividade. A jornada de trabalho possui especificidades que variam consoante os estados e municípios. De fato, a jornada de trabalho possui um caráter variável.

O caráter variável da jornada de trabalho docente depende de sua relação com outros condicionantes. É preciso considerar, por exemplo, o acúmulo de atividades que é inerente à jornada do professor, pois, a partir da década de 1990, o professor passou a ser mais exigido, sendo responsabilizado por atividades e tarefas que vão além da sala de aula, tais como as ligadas à gestão da educação. Desse modo, o docente é solicitado a participar da elaboração do projeto pedagógico da escola, de conselhos escolares, projetos diversos, da construção das relações entre escola e comunidade, dentre outras funções (Sousa; Moura, 2020).

Cabe ressaltar que, além das múltiplas tarefas previstas legalmente, os docentes são cada vez mais obrigados a assumir variadas funções no ambiente escolar que fogem de sua alçada ou para o qual não receberam formação. Demandas e problemas gerados pelo quadro socioeconômico brasileiro e pela omissão do Estado condicionam a escola e obrigam os professores a atuar como agente público, assistente social, psicólogo, enfermeiro, financiador da escola, dentre outras funções que fogem de sua competência profissional (Sousa; Moura, 2020).

Os professores brasileiros sofrem com um histórico de desvalorização salarial, histórico esse reconhecido na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e que estabeleceu uma meta de equiparação da remuneração média dos docentes com os demais trabalhadores com mesmo nível de formação até 2020. Entretanto, a remuneração média dos professores com formação ao nível superior para uma jornada semanal de 40 horas, em 2018, era de R\$ 3.658 mensais. Um valor 24% menor do que a remuneração média dos demais

trabalhadores (R\$ 4.813). Além disso, um a cada quatro docentes ganhava, em 2018, até R\$ 2.400 por mês (Fineduca, 2020).

Os procedimentos metodológicos da pesquisa

O delineamento tomado com base no problema de pesquisa, no objeto, objetivos e fontes de informações levou a investigação a pautar-se na pesquisa bibliográfico-documental. Por meio da pesquisa bibliográfica, fez-se uma revisão das produções a respeito do objeto de pesquisa. A revisão bibliográfica objetiva resolver um problema por intermédio de referenciais teóricos publicados, por meio da análise e discussão das diversas contribuições já produzidas. Ela garante subsídios para o conhecimento acerca do que foi pesquisado, quais enfoques e perspectivas foram adotados e como foram utilizados, e sobre como determinado assunto foi tratado em determinada área do conhecimento (Bocato, 2006).

A revisão bibliográfica tem por finalidades: possibilitar um aprendizado sobre determinado campo do conhecimento, facilitar a identificação e seleção dos métodos e técnicas a serem utilizados pelo investigador, oferecer subsídios para a relação entre a própria revisão da literatura e a redação da discussão do trabalho científico (Bocato, 2006). Por isso, realizou-se o levantamento da bibliografia necessária para o melhor entendimento do objeto de pesquisa, dando prioridade a autores com estudos consolidados sobre carreira e remuneração docente no Brasil e na Região Norte.

Apesar de a pesquisa documental e a bibliográfica terem como escopo o documento, deve-se atentar que, na pesquisa documental, o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos ou impressos, reconhecendo que as fontes de informações podem ser escritas e não escritas, incluindo filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. Todos esses itens podem ser usados como fontes de informações pelo pesquisador, consoante seus interesses na investigação (Figueiredo, 2007).

No campo das ciências sociais, o documento é uma fonte de informação de grande relevância para o pesquisador, visto que, em qualquer reconstituição relativa a um passado distante ou até mesmo recente, o documento é um elemento insubstituível. O documento, em não raros momentos, representa a quase totalidade dos vestígios ou rastros da atividade humana em determinado contexto histórico, e, frequentemente, permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas em um passado recente (Cellard, 2008).

Para a análise documental, a pesquisa realizou o levantamento das normatizações legais (leis, decretos, portarias e afins) no campo do financiamento da educação e da carreira,

remuneração docente ao nível nacional, estadual e municipal. A documentação utilizada na pesquisa está organizada no quadro 2 a seguir:

Quadro 2: documentos relativos à Macapá utilizados na pesquisa sobre carreira e remuneração dos docentes da rede municipal: 1997 a 2024

Documentos de Macapá		
Nº	Documento	Ementa
1	Lei municipal n. 868/1997, de 18 de março de 1997.	Autoriza o Poder Executivo do Município de Macapá a proceder a contratação de pessoal através de contrato administrativo, por tempo determinado, em caráter excepcional e dá outras providências.
2	Lei municipal n. 039/2006, de 13 de dezembro de 2006.	Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do Município de Macapá.
3	Lei municipal n. 1679/2009, de 15 de abril de 2009.	Autoriza o chefe do Poder Executivo do Município de Macapá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado para atender a carência de servidor nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal, e dá outras providências.
4	Lei complementar nº 014/2000-PMM, de 04 de dezembro de 2001.	Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Município de Macapá, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Macapá-AP, 04 de dezembro de 2001.
5	Lei complementar nº 065/2009-PMM.	Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação pública do município de Macapá e dá outras providências, 2009.
6	Lei municipal n. 1758/2009, de 31 de dezembro de 2009.	Cria, acrescente, redimensiona, transforma cargos e altera dispositivos da Lei nº 976/99 PMM, que dispõe sobre a criação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, inativos e pensionistas do Município de Macapá e dá outras providências.
7	Lei complementar nº 074/2010-PMM, de 10 de agosto de 2010.	Dispõe sobre a alteração da Lei complementar n. 065/2009-PMM, que dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação pública do município de Macapá e dá outras providências. Macapá-AP, 10 de agosto de 2010.
8	Lei municipal n. 1785/2010, de 18 de maio de 2010.	Dispõe sobre a alteração da Lei n. 1679/2009-PMM, que autoriza o chefe do Poder Executivo do Município de Macapá a efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a carência de servidor nos estabelecimentos da rede pública municipal e dá outras providências.
9	Lei municipal n. 1904/2011, de 24 de outubro de 2011.	Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender carência de servidores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal e dá outras providências.
10	Lei municipal n. 2040/2013, de 08 de março de 2013.	Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender carência de servidores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal.
11	Edital n. 001/20214, de 08 de julho de 2014.	Processo Seletivo Simplificado destinado à seleção de candidatos ao preenchimento de vagas para a prestação de atividade voluntária por tempo determinado (oito meses) no Programa “MACAPÁ MUNICÍPIO ALFABETIZADO” a ser desenvolvido em parceria com o Programa Brasil Alfabetizado do Ministério da Educação, nos termos e nas condições disciplinadas pelo Decreto Municipal nº 1.567/2014-PMM, de 28 de Julho de 2014 e pela Resolução/CD/FNDE Nº 52, de 11 de dezembro de 2013, de acordo com o estabelecido neste Edital e na legislação pertinente.
12	Lei nº 2178/2015 GAB/PMM, de 22 de junho de 2015.	Aprova o Plano Municipal de Educação de Macapá (PME/MCP) e dá outras providências.
13	Lei Orgânica do Município. Palácio Janary Nunes. 27 de agosto de 2015.	Dispõe sobre a lei orgânica do Município de Macapá.

14	Lei municipal n. 2201/2015, de 30 de dezembro de 2015.	Dispõe sobre a autorização legislativa para prorrogação dos contratos administrativos, nos casos que especifica.
15	Decreto n. 0669/2016-PMM, de 28 de abril de 2016.	Publica as tabelas que concederam reajustes salariais correspondentes aos interstícios referentes aos anos de 2011 a 2015, aos servidores do quadro de pessoal efetivo integrantes do grupo ocupacional do magistério, categorias profissionais de professor e pedagogo do Município de Macapá. Macapá-AP, 28 de abril de 2016.
16	Lei municipal n. 2289/2017, de 29 de dezembro de 2017.	Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do Art. 37 da Constituição Federal.
17	Edital n. 02/2018, de 17 de maio de 2018	A Prefeitura Municipal de Macapá, tendo em vista o contrato celebrado com a FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, faz saber que será realizado em locais, datas e horários a serem oportunamente divulgados, Concurso Público para provimento de cargos e formação de cadastro de reserva, o qual reger-se-á de acordo com as Instruções Especiais que fazem parte deste Edital. Publicado no Diário Oficial do Município de Macapá, de 17/05/2018.
18	Lei complementar nº 122/2018-PMM, de 24 de abril de 2018	Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Município de Macapá, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Macapá-AP, 24 de abril de 2018.
19	Lei complementar n. 136/2020, de 13 de janeiro de 2020.	Dispõe sobre a organização da Prefeitura Municipal de Macapá e de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, e dá outras providências. Macapá-AP, 13 de janeiro de 2020.
20	Relatório Bial do Plano Municipal de Educação [2020].	Divisão de Pesquisa Educacionais e Informática (DIPEI) /Secretaria Municipal de Educação (SEMED) /Prefeitura Municipal de Macapá (PMM). Macapá: Secretaria Municipal de Educação, 2020.
21	Decreto municipal n. 4.863/2021, de 09 de setembro de 2021.	Institui normas regulamentadoras ao processo seletivo simplificado para contratação temporária de professores para atuarem nas ações concernentes ao programa educa Macapá.
22	Decreto municipal n. 5.635/2021-PMM, de 29 de outubro de 2021.	Dispõe sobre a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica no âmbito do Município de Macapá, Estado do Amapá, e dá outras providências, 2021.
23	Edital referente ao Decreto municipal n. 4863/2021 – PMM, de 09 de setembro de 2021.	Regulamenta o processo seletivo simplificado de professores para o Programa Educa Macapá.
24	Lei complementar nº 152/2022-PMM, de 29 de agosto de 2022.	Altera a tabela de vencimentos do grupo ocupacional do magistério público municipal, e dos especialistas na educação de Macapá, alterando os anexos I e II, da Lei complementar n. 065/2009-PMM, de 31 de dezembro de 2009 e dá outras providências. Macapá-AP, 29 de agosto de 2022.
25	Lei municipal complementar nº 153/2022-PMM, de 29 de agosto de 2022.	Dispõe sobre a criação do piso salarial profissional do grupo ocupacional dos auxiliares educacionais – PSPMGAE com base na Lei Complementar nº 106/2014-PMM e Lei Complementar nº 135/2019-PMM e na meta 18, estratégia 18.6 da Lei nº 2.178/2015-PMM, que estabelece o Plano Municipal de Educação e os profissionais constante no Decreto nº 1.561/2011-PMM, e dá outras providências.
26	Resolução n. 001/2022-CGPC, de 30 de março de 2022.	Estabelece critérios uniformizados para a concessão de promoção funcional, progressão funcional, gratificações e adicionais, efeitos financeiros, anexos (requerimentos, fluxo, atribuições e fluxograma), revoga a resolução n. 001/2011-CGPC/SEMED e dá outras providências.
27	Decreto n. 3.184/2023-PMM, de 04 de setembro de 2023.	Dispõe sobre a adoção de medidas administrativas para a contenção de despesas na administração pública municipal. Macapá-AP, 04 de setembro de 2023.

28	Edital n. 0001/2023, de 14 de março de 2023.	Processo seletivo simplificado ao provimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professor da educação infantil e ensino fundamental para as escolas municipais de Macapá – zona urbana e rural.
29	Lei complementar nº 167/2023-PMM, de 09 de maio de 2023.	Altera as tabelas de vencimentos do grupo ocupacional do magistério público municipal de Macapá e do grupo de especialistas na educação, dos anexos I e II, da Lei complementar n. 065/2009-PMM, de 31 de dezembro de 2009; e a tabela de vencimento do piso salarial profissional municipal do grupo ocupacional dos auxiliares educacionais-PSPMGAE, do anexo único da Lei complementar n. 153/2022-PMM e dá outras providências.
30	Lei complementar nº 175/2023-PMM, de 12 de junho de 2023.	Altera as tabelas de vencimentos do piso salarial dos cargos de médico e médico veterinário; dos demais cargos do grupo ocupacional de atividades de saúde de nível superior e atividades administrativas; do grupo ocupacional de atividades de saúde de nível intermediário, todos constantes na Lei complementar n. 123, de 24 de julho de 2018.
31	Lei complementar nº 177/2023 – PMM, de 12 de junho de 2023.	Altera Lei complementar n. 053/2008-PMM, alterada pelas leis complementares n. 089/2011-PMM e 126/2018-PMM, que dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais do grupo ocupacional de tributação, arrecadação e fiscalização do município de Macapá e dá outras providências. Macapá-AP, 12 de junho de 2023.
32	Lei complementar nº 180/2023 – PMM, de 12 de junho de 2023.	Altera a tabela de vencimentos básicos do anexo único da Lei complementar n. 095, de 10 de abril de 2012, alterada pela Lei complementar n. 125/2018-PMM, que dispõe do plano de cargo, carreira e remuneração do grupo ocupacional de carreira jurídica do município de Macapá. Macapá-AP, 12 de junho de 2023.
33	Lei nº 2.730/2023-PMM, de 18 de dezembro de 2023.	Dispõe sobre o Prêmio Educa Mais Macapá de Alfabetização no âmbito da rede municipal de ensino de Macapá, e dá outras providências.
34	Decreto n. 2.491/2024-PMM, de 11 de novembro de 2024	Regulamenta a Lei n. 2.730, de 18 de dezembro de 2023, que instituiu o Prêmio Educa Macapá de Alfabetização, edição 2024, na rede municipal de ensino de Macapá e dá outras providências.
35	Edital n. 006/2024, de 18 de junho de 2024	Processo seletivo simplificado ao provimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professor da educação infantil e ensino fundamental e coordenadores pedagógicos para as escolas municipais de Macapá – zona urbana e rural.
36	Lei complementar nº 193/2024 – PMM, de 28 de março de 2024	Dispõe sobre a recomposição salarial nos vencimentos dos serventuários efetivos integrantes do quadro de pessoal permanente, inclusive, os cargos comissionados, contratos administrativos, pensionistas, aposentados, servidores civis e servidores do quadro em extinção do poder executivo municipal do município de Macapá.
37	Portaria n. 0272/2024-SEMED/PMM, de 8 de abril de 2024.	Dispõe sobre a revogação da Portaria n. 0259/2021 e a Portaria 0213/2023 – SEMED/PMM que dispõe sobre a avaliação especial de desempenho de estágio probatório dos profissionais da educação e dá outras providências.

Fonte: Sites da Câmara Municipal de Macapá e da Prefeitura Municipal de Macapá, Executiva Municipal de Macapá do Sinsepeap.

Dentre as normatizações estão o antigo e o atual plano de carreira dos profissionais da educação do Município de Macapá, o estatuto dos servidores do Município, tabelas salariais,

leis de autorização de contratos por tempo determinado, editais e outras normatizações locais que contribuíram para elucidar as questões que motivaram a pesquisa.

Os planos de carreira detinham as informações que permitiram responder como está estruturada a carreira dos docentes da rede municipal de Macapá no que concerne aos princípios norteadores da carreira, à estrutura dos cargos, ao ingresso na carreira, jornada de trabalho, critérios para movimentação na carreira, dispersão salarial e composição da remuneração. Por meio das tabelas salariais, obtiveram-se respostas sobre o desenvolvimento da remuneração dos docentes de Macapá, de modo a verificar se correspondeu aos reajustes definidos pela Lei do Piso e se acarretaram ou não perdas remuneratórias.

Além das legislações, os dados sobre o financiamento da educação do Município e as informações relativas à caracterização histórica, socioeconômica e educacional de Macapá em sítios eletrônicos, sobremaneira os do(a): Prefeitura Municipal de Macapá, Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Organização da tese

O estudo, além desta introdução, está organizado em cinco seções. A primeira, intitulada **“Carreira e remuneração docente sob a égide do capital”**, busca discutir o trabalho docente como parte do contexto econômico e social mais amplo. Aborda o contexto marcado pela passagem da organização taylorista/fordista da produção e do trabalho e de seu Estado Interventor/Provedor para a organização toyotista da produção e do trabalho e seu Estado neoliberal/gerencialista, ocasionando mudanças nas formas de controle e exploração do trabalhador pelo capital, com implicações na carreira e remuneração em geral e dos docentes em especial.

A segunda seção, nomeada **“Financiamento da educação e valorização docente no contexto do federalismo brasileiro”**, visa situar o debate sobre a valorização docente ao nível nacional, no contexto do federalismo brasileiro, constitucionalmente do tipo cooperativo, pautado nos princípios da autonomia e interdependência dos entes federativos, mas marcado por desigualdades de ordem estrutural, fiscal e regional, por conflitos federalistas, pelo ajuste fiscal e pela concorrência capitalista. Expõe as contradições que perpassam o federalismo brasileiro frente a uma reforma do Estado, de orientação neoliberal, cujas diretrizes são

definidas por organismos internacionais, com implicações na política educacional, no financiamento da educação e na valorização docente no País.

A terceira seção, sob o título **“O Município de Macapá: Aspectos históricos, econômicos, sociais e educacionais”**, apresenta uma caracterização do Município em seus aspectos históricos, geográficos, populacionais, econômicos, sociais e educacionais, sempre buscando uma interlocução com os contextos mais amplos ao nível, estadual, nacional e global. No âmbito educacional, aborda a estrutura organizacional da rede de ensino, o número de estabelecimentos de ensino, de matrículas, de professores e informações relativas ao financiamento da educação municipal.

A quarta seção, sob o título **“A valorização dos professores do Município de Macapá: aspectos relativos à carreira”**, tem como escopo descrever e analisar aspectos da carreira dos docentes da rede municipal de Macapá, precisamente os princípios que norteiam essa carreira, sua estrutura, formas de ingresso, jornada de trabalho e critérios de movimentação na carreira. Aponta também os movimentos que ocorrem no âmbito municipal que visam flexibilizar, intensificar e precarizar esses componentes da carreira docente.

A quinta e última seção, **“Remuneração docente no Município de Macapá: o legal, o real e suas contradições”**, apresenta informações sobre elementos mais diretamente relacionados à remuneração dos professores de Macapá: composição, vencimento, vantagens pecuniárias, equivalência com o Piso Nacional, inflação e salário-mínimo e dispersão no vencimento. Também aborda a questão da equiparação do vencimento do professor com o de outros profissionais do Município com formação equivalente e as implicações dos contratos temporários na remuneração docente. Por fim, têm-se as considerações finais.

CAPÍTULO 1

1 CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOCENTE SOB A ÉGIDE DO CAPITAL

O trabalho docente e, mais especificamente, as questões relativas à sua valorização por meio da carreira e remuneração, estão inseridos em um contexto mais amplo, caracterizado pelo antagonismo entre capital e trabalho. Portanto, não estão isentas das determinações inerentes a essa relação fundamental mediada pelo Estado capitalista.

No contexto da organização taylorista/fordista da produção e do trabalho e de seu Estado Interventor/Provedor, a educação, influenciada pela Teoria do Capital Humano, vai ser alçada a fator de desenvolvimento, e o professor vai ser posto como instrumento central para a educação cumprir esse papel, o que vai justificar maior preocupação com sua condição e com a elevação de seu estatuto por meio de investimentos em sua formação, condições de trabalho e remuneração, mesmo que num sistema sustentado pela exploração da força de trabalho pelo capital.

As respostas do capital à sua crise estrutural, a partir do fim dos anos de 1960 e do início dos anos de 1970: o neoliberalismo, a organização toyotista da produção e do trabalho e seu Estado mínimo vão impactar negativamente o trabalho docente, incluindo a estrutura de sua carreira. O professor não vai deixar de ser instrumentalmente importante para a manutenção da exploração capitalista e para a reprodução do capital. Todavia, sua carreira e remuneração vão ser reduzidas aos princípios da gestão por resultados, desempenho e mérito, perpassada pelo estímulo ao individualismo e à competição, e sujeita a um intenso processo de pressão e culpabilização pelas questões relativas à qualidade do ensino.

1.1 A Organização taylorista/fordista do trabalho: controle e exploração da força de trabalho

A história da evolução e organização da sociedade capitalista tem por fundamento as relações entre capital e trabalho. É a história da radicalização da subjugação do trabalho humano à lógica e à volúpia do capital. Consiste, por um lado, na luta dos proprietários por uma subordinação cada vez mais total do trabalho ao capital e, por outro, na constituição de diferentes fases, com suas formas de legitimação jurídico-política e ideológica enquanto mecanismos de recomposição das taxas de lucro frente a fraturas e crises que se colocam como

obstáculos à expansão do valor de troca, fenômenos resultantes do próprio caráter contraditório do modo de produção capitalista na realização da maximização do lucro (Frigotto, 2010).

O período posterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) vai dar início à radicalização da oligopolização do mercado. Trata-se de um processo crescente de centralização de capitais que determina uma forma de mercado dominada por poucos e poderosos grupos transnacionais. É nessa nova forma de organização das relações capitalistas que será demandado o *Estado Intervencionista*, no sentido de salvaguardar os interesses do capital em seu conjunto (Frigotto, 2010).

Nesse contexto, aprofunda-se e radicaliza-se a realização da mais-valia. Os métodos de extração da mais-valia se aperfeiçoam, fazendo com que o sistema sufoque por superprodução, se asfixie por excesso de excedente e poupança que encontra dificuldades em ser investida produtivamente, por não realização do valor. Para fazer frente a esse obstáculo, o capital demandará a massa de riqueza social improdutiva posta por ele, que toma a forma de um fundo ou tesouro público³, atuando como um capital financeiro (Frigotto, 2010).

O *Estado Interventor*, além de mediador entre as forças sociais em ação e produtor de serviços, vai se tornar ele próprio um capitalista, produtor de valor, de mercadorias, gerindo empresas lucrativas ou associando-se às grandes empresas multinacionais. O Estado terá um papel econômico mais decisivo ao colocar o fundo público como o pressuposto da atividade econômica, utilizando a tributação para financiar e garantir a centralização de capitais. O Estado torna-se produtor de mais-valia ou o garantidor, por diversos mecanismos⁴, da mais-valia operada pelo capital privado (Frigotto, 2010).

O fundo público, nesse contexto, tornou-se o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, por meio do repasse direto de recursos ao capital e pela criação de condições para sua expansão e manutenção das taxas de lucro e, de outro, pelo financiamento da reprodução da força de trabalho (Oliveira, F. 1998). De modo a garantir o superlucro dos monopólios, o Estado Interventor passa a atuar direta e continuamente na dinâmica da economia, desempenhando funções econômicas diretas e indiretas (Netto; Braz, 2010).

³ O fundo ou tesouro público é a parte improdutiva da massa de riqueza social, isto é, que não decorre da extração direta de mais-valia, mas que funciona como instrumento de realização da mais-valia gerada nos setores privados. (Frigotto, 2010).

⁴ Subsídios, renúncias, absorção de perdas, dentre outros (Frigotto, 2010).

No exercício das funções diretas, dispôs do fundo público para financiar a expansão e a acumulação de vários modos: 1) atuação em setores básicos considerados não-rentáveis⁵, 2) controle de empresas capitalistas em dificuldades, 3) oferecimento de subsídios diretos aos monopólios e garantia expressa da manutenção de suas taxas de lucro, 4) compra de excedentes agrícolas, 5) repasse de recursos ao mercado financeiro mediante bancos e/ou fundos estatais e da utilização de ações de empresas estatais, 6) intervenção na circulação monetária de excedentes pelo mercado aberto e, 7) pela via da dívida pública, dentre outras formas de uso do fundo público (Oliveira, F. 1998; Netto; Braz, 2010).

No âmbito das funções indiretas, utilizou o fundo público para: 1) encomendas e compras de mercadorias aos monopólios, 2) fornecimento de subsídios mascarados (renúncia fiscal), 3) maciços investimentos em meios de transporte e infraestrutura, 4) gastos com investigação e pesquisa, 5) garantia de recursos para ciência e tecnologia a juros subsidiados para setores de ponta, 6) cristalização de uma ampla militarização com base na indústria e gastos com armamentos. Também atuou no fornecimento de diversos subsídios para a produção e, sobretudo, por meio de plano estratégico, sinalizou aos monopólios as áreas de investimento com retorno garantido no futuro (Oliveira, F. 1998; Netto; Braz, 2010).

No tocante à reprodução da força de trabalho, o Estado Interventor apresenta-se como *Estado Provedor*, Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência (Welfare State)⁶. Esse será o grande diferencial do Estado durante os “anos dourados do capitalismo” no que concerne ao padrão de financiamento público da economia capitalista com vistas a enquadrar o trabalho às demandas do capital (Oliveira, F. 1998; Netto; Braz, 2010).

No capitalismo monopolista, a preservação e o controle permanente da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira grandeza, mas não se restringe ao uso de mecanismos coercitivos para manter a ordem e preservar a propriedade privada, configurando-se numa intervenção que desonera o capital de boa parte dos encargos com os trabalhadores, que passam a ser financiados pelos tributos recolhidos da massa da população e adquirem a forma de serviços sociais: educação, saúde, habitação, transporte, dentre outros

⁵ Especialmente setores que fornecem aos monopólios, com baixo custo, insumos e matérias-primas indispensáveis (Netto; Braz, 2010).

⁶ O Estado de Bem-Estar Social também é chamado de Estado Keynesiano, em referência a Keynes, que formulou a teoria que serviu de base para esse modelo de Estado. Segundo Rosar (2008), o Estado keynesiano, Welfare State, é um modelo de desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa. Solução revolucionária e passiva, que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados. A socialdemocracia descobre em Keynes uma política diferente de administração da economia, ao realizar a função ideal entre seu aspecto operário e seu desígnio de conjunto, concedendo um estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores, em um enfoque redistributivista, baseado no cidadão consumidor. O Estado Keynesiano reorganiza uma hegemonia, aceitando a presença das massas.

direitos, respondendo assim à crescente demanda por igualdade social por meio da institucionalização dos *direitos sociais*⁷ (Gutierres, 2005, Netto; Braz, 2010).

Nesse sentido, para servir ao monopólio capitalista, o Estado não se reduz a um simples instrumento de coerção, ele passa a efetivar mecanismos de coesão social que passam a legitimá-lo, os direitos sociais. É importante frisar que o reconhecimento desses direitos, sua consolidação e ampliação por meio de *políticas sociais* resultaram também da organização e da pressão dos trabalhadores, o que, por sua vez, propiciou a configuração de um conjunto de instituições que deram forma a vários modelos de Estado de Bem-Estar Social/Welfare State⁸ (Netto; Braz, 2010).

Essa conjugação de interesses do capital com a organização e pressão dos trabalhadores resultou na utilização do fundo público para o financiamento da reprodução da força de trabalho por meio dos gastos sociais. Esses gastos traduziram-se numa educação universal gratuita e obrigatória, medicina socializada, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para o transporte e benefícios familiares, tais como quotas para auxílio-habitação e salário-família. Os gastos sociais, em casos extremos, incluíam também subsídios ao lazer, favorecendo as classes médias e os assalariados de nível mais baixo (Oliveira, F. 1998).

O trabalho, nesse contexto, passou por um substancial processo de regulação do Estado, resultando na garantia de direitos básicos por intermédio de legislações, no reconhecimento das instituições sindicais e numa tentativa de mascarar as distinções de classe. O Estado garantiu aos assalariados um conjunto de políticas sociais direcionadas especificamente ao trabalho, à assistência social e à previdência, de modo a garantir o controle sobre os trabalhadores e cooptar os movimentos sindicais e da classe trabalhadora. Essa enfraqueceu as lutas sociais por transformação social e cerceou a luta coletiva dos trabalhadores quase plenamente ao âmbito da política institucional, levando ao abandono do ímpeto da luta de classes e do processo de ruptura com a ordem capitalista (Costa; Mueller, 2020).

⁷ Segundo Gutierres (2005), a noção de cidadania baseia-se em três blocos de direitos: 1) os direitos civis, necessários à garantia de todo tipo de liberdade e da justiça; 2) os direitos políticos, vinculados à prerrogativa de participação em diversos graus de exercício do poder político; e 3) os direitos sociais relativos à garantia de um mínimo de bem-estar social e econômico consoante os padrões sociais que prevalecem em determinada sociedade.

⁸ Cabe ressaltar, segundo Rosar (2008), que, na maioria dos países da América Latina e, no caso particular, no Brasil, a concretização dessa forma histórica do Estado de Bem-Estar não poderia ser identificada com o que ocorreu em países como a Inglaterra, Alemanha, França, Itália e Estados Unidos, muito embora o Estado tenha exercido também aqui a sua dupla função de financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho. No entanto, o seu caráter redistributivista não alcançou os níveis dos países do “Primeiro Mundo”, em que a organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos fortes contribuiu, desde o final da Segunda Guerra Mundial, para que se estabelecessem novas formas de articulação de demandas sociais com o funcionamento da economia de mercado capitalista.

Esse contexto também é caracterizado por uma alteração significativa no padrão de acumulação capitalista e na organização do trabalho industrial, traduzido pela mescla entre a *produção em série fordista*⁹ e o *cronômetro taylorista*¹⁰ e pela vigência de uma clara separação entre *elaboração* e *execução* no processo de produção. O *taylorismo/fordismo* tornou-se o padrão dominante e universal de toda a produção industrial durante os “anos dourados” do imperialismo capitalista, garantindo para o capital a apropriação do *saber-fazer* do trabalho (Antunes, R. 2009; Netto; Braz, 2010).

Na organização *taylorista/fordista*, o trabalho é parcelado, fragmentado, decomposto em tarefas que reduzem a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades, em que uma linha rígida de produção em massa de mercadorias em esteiras articulava os diferentes trabalhos. Nela, os trabalhadores tinham (têm) seu tempo de trabalho reduzido e seu ritmo ampliado, visando à intensificação das formas de exploração. Os trabalhadores eram (são) convertidos em apêndices da máquina-ferramenta de modo a dotar o capital de maior capacidade de extração do sobretrabalho, especialmente, pela extração via mais-valia relativa. Nela, suprime-se a dimensão intelectual do trabalho operário, transferida para esferas da gerência científica (Antunes, R. 2009; Netto; Braz, 2010).

O taylorismo preconiza o controle do capital sobre o trabalho por meio da divisão técnica e sistemática das tarefas, cujas consequências para a classe trabalhadora se manifestaram na extrema especialização das funções e na rotinização das atividades, assim como no controle de tempos e movimentos. A esse processo de controle, o fordismo adicionou as linhas de montagem móvel e a produção em massa. O objetivo central do taylorismo era controlar o tempo, o ritmo e a intensidade do trabalho para aumentar a produtividade e a qualidade na produção e assim, garantir a extração da mais-valia dos trabalhadores pelo trabalho efetivado nessas condições (Mazzini, 2018; Tessarini Junior; Saltorato; Rosa, 2023).

⁹ Antunes (2001) define o fordismo como o padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX, Ainda segundo Antunes (2006) o fordismo fundamentalmente como a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo do século XX caracteriza-se pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; pelo controle dos tempos e movimentos mediante cronômetro e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. Menos do que um modelo de organização societal, que abrangeria igualmente esferas ampliadas da sociedade, compreendemos o fordismo como o processo de trabalho que predominou na grande indústria capitalista ao longo do século XX e, que a crise do fordismo não é nada de novo; é apenas a mais recente manifestação da crise permanente do capitalismo.

¹⁰ A inserção da organização científica taylorista do trabalho na indústria automobilística e sua fusão com o fordismo resultou na forma mais avançada de racionalização capitalista do processo de trabalho ao longo de várias décadas do século XX. É somente entre o final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970 que esse padrão produtivo começa a dar sinais de esgotamento (Antunes, R. 2009).

O sistema taylorista difundiu o trabalho assalariado. Contudo, também propagou a exploração e o disciplinamento do trabalhador. No taylorismo, a disciplina era apontada como o principal mecanismo para a obtenção do lucro; não obstante, as condições de trabalho eram péssimas e as atividades desempenhadas nas fábricas eram, em sua maioria, mecânicas. Ao operário, mero instrumento, cabia apenas executar as tarefas sob supervisão de um capataz que cuidava para que as máquinas não parassem (Evangelista; Valentim, 2013).

Mesmo com toda rigidez e controle, era preciso moldar o comportamento do trabalhador por meio de uma remuneração atrelada à produtividade. Por isso, o taylorismo utilizou a estratégia de pagamento por peça para a remuneração do trabalhador. Essa estratégia consistia no treinamento do indivíduo para executar de forma rápida e melhor uma tarefa específica, pagando-lhe consoante sua produtividade. Os incentivos monetários agiriam como indutores do comportamento, aumentando, por meio do estímulo à ambição, a produtividade do trabalhador (Evangelista; Valentim, 2013).

O sistema fordista, e sua linha de montagem, substituíram a produção por peças do modelo taylorista pela produção e gestão em massa (Evangelista; Valentim, 2013). Outro diferencial do fordismo em relação ao taylorismo consiste na correspondência entre produção em massa e consumo em massa. A produção massificada alterou o padrão de consumo, que passou a ser de massas, gerando um novo sistema de reprodução da força de trabalho e novos mecanismos de controle e gerência do trabalho pelo capital (Gutierrez, 2005). Apesar disso, o fordismo conservou muitas práticas tayloristas e “manteve o mesmo princípio rígido de especialização do trabalho e racionalização do tempo em função do aumento da produtividade. [...]” (Evangelista; Valentim, 2013, p. 1003).

Assim como no taylorismo, no fordismo, a disciplina rígida e o aumento dos salários condicionados ao aumento da produtividade eram os principais mecanismos de controle dos trabalhadores. Portanto, “tanto o fordismo quanto o taylorismo atrelavam a remuneração dos trabalhadores à sua produtividade, bem como promoviam um rígido controle das suas vidas. Este controle ia muito além dos muros das fábricas [...]”, estendendo-se à vida particular de cada trabalhador, de modo a verificar como gastavam seus salários (Evangelista; Valentim, 2013, p. 1004).

O aumento dos salários tinha como escopo garantir o controle do trabalho e ampliar a produtividade dos trabalhadores. Desse modo, forjou-se, em torno do padrão taylorista/fordista, um sistema de “compromisso” e “regulação” que, apesar de restrito a uma parcela dos países capitalistas avançados, gerou a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse

ser efetiva e definitivamente controlado, regulado e pautado num acordo entre capital e trabalho mediado pelo Estado (Antunes, R. 2009).

Esse “compromisso”, sob o signo da socialdemocracia, resultou, por um lado, no abandono da pauta socialista e sua troca por ganhos sociais e seguridade social e, por outro, numa gradual integração e sujeição do movimento operário socialdemocrata e de seus organismos de representação institucional e política (sindicatos e partidos), convertendo-os em uma espécie de engrenagem do poder capitalista, em autênticos cogestores do processo global de reprodução do capital. Nos países do denominado “Terceiro Mundo”, totalmente excluídos do “pacto” socialdemocrata, esse “compromisso” sustentou-se na enorme exploração do trabalho (Antunes, R. 2009).

No taylorismo/fordismo, não havia necessidade de a empresa empregar um trabalhador qualificado, com profundos conhecimentos e habilidades sobre o produto e o ato produtivo. Isso representou para o trabalhador a sua degradação e a precarização de suas condições de trabalho, pois: 1) ele perde seus conhecimentos acumulados, podendo ser substituído a qualquer momento, causando medo e angústia pela possibilidade do desemprego; 2) não domina o processo produtivo, subdividido, infinitas vezes, impossibilitando-o de ter noção das etapas necessárias à produção e impedindo-o de ter acesso ao próprio produto do trabalho; 3) ele realiza um trabalho mecânico, simples e repetitivo, com seu ritmo controlado pela velocidade da esteira rolante, principal instrumento de regulação e intensificação de seu tempo de trabalho (Mazzini, 2018).

No sistema taylorista/fordista, não há lugar para o trabalho criativo. Nele, os trabalhadores são privados dos conhecimentos e habilidades que possam lhes trazer satisfações, posto que o controle do processo produtivo reside no planejamento feito por especialistas e nas máquinas que convertem o trabalhador em uma mera peça de sua engrenagem. No taylorismo/fordismo, o homem encontra-se submetido à coisa e o trabalho vivo é aniquilado pelo trabalho morto¹¹ (Mazzini, 2018). Os processos de reestruturação produtiva e de reforma do Estado capitalista, enquanto estratégias de enfrentamento da crise do capital em curso desde os anos de 1970, irão trazer modificações na organização da produção e no perfil do trabalhador, desenvolvendo novas formas de controle e exploração do trabalho pelo capital.

¹¹ O capital é trabalho morto que suga o trabalho vivo (os trabalhadores) e se sustenta dessa sucção. Quando um sistema automatizado (eletrônico, robótico ou digital) assume o lugar de uma operação humana, o processo de produção de valor passa a ter mais trabalho morto (capital) e menos trabalho vivo (mão de obra). O capital assume cada vez mais o controle do trabalho vivo, subsumindo-o aos seus interesses (Araujo, 2022).

1.2 Organização flexível do trabalho e neoliberalismo: novas formas de controle e exploração dos trabalhadores

No final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, as taxas de lucro começam a declinar e o crescimento econômico a apresentar redução. Essa queda decorreu, principalmente, do aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-1945, e da intensificação das lutas sociais dos anos de 1960¹², que objetivavam o controle social da produção. Foi a junção desses elementos que ocasionou uma redução dos níveis de produtividade, exacerbando a tendência decrescente da taxa de lucro (Antunes, R. 2009).

Entre 1971 e 1973, o colapso do sistema financeiro mundial gerado pela decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro¹³ e o choque do petróleo devido à alta de preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁴ anunciaram que a ilusão dos “anos dourados” terminava. Essa ilusão é enterrada em 1974-1975, ao se registrar uma *recessão generalizada*, que abarca simultaneamente todas as grandes potências imperialistas. A essa segue-se outra, em 1980-1982, na qual se verifica uma redução maior das taxas de lucro e o recuo do crescimento econômico fica mais evidente (Netto; Braz, 2010).

No final dos anos de 1960 e início de 1970, o mundo experimenta uma crise estrutural do capital, distinta do caráter *cíclico* e *conjuntural* das crises econômicas do passado. É uma crise na qual a tripla dimensão interna do capital (produção, consumo, circulação/distribuição/realização) exhibe perturbações crescentes. Além da ruptura com o processo normal de crescimento, ela pressagia uma falha no sistema em deslocar suas contradições acumuladas (Mészáros, 2011), o que não impede os agentes do capital de tentar deslocá-las para fazer frente à crise.

Essa crise não apenas se destaca pela tendência decrescente da taxa de lucro, mas também pelo sentido destrutivo da lógica do capital presente na intensificação da lei de

¹² O boicote e a resistência contra o trabalho despótico, taylorista/fordista, ocorreram de diversas formas: absenteísmo, fuga do trabalho, busca da condição de trabalho não-operário, greves, contestações da divisão hierárquica do trabalho e do despotismo fabril, formação de conselhos, propostas de trabalho autogestionárias, recusa do controle do capital e defesa do controle social da produção e do poder operário, dentre outras. (Antunes, R. 2009).

¹³ Ao decidir desvincular o dólar do ouro, os Estados Unidos romperam com os acordos de Bretton Woods que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional. A equivalência dólar-ouro garantia a conversibilidade do dólar em ouro. (Netto; Braz, 2010).

¹⁴ Consoante Gutierrez (2005), a crise do petróleo, decorrente do aumento dos preços desse produto e da decisão árabe de embargar a exportação petrolífera para o Ocidente durante a guerra árabe-israelense de 1973, além de elevar drasticamente os custos dos produtos derivados do petróleo, também ocasionou o problema da reciclagem dos petrodólares pelos bancos comerciais, com apoio tácito dos governos ocidentais, reforçando a instabilidade dos mercados mundiais.

tendência decrescente do valor de uso das mercadorias e pela incontrolabilidade do sistema de metabolismo social do capital, pondo em evidência o auge de sua incapacidade civilizatória, assim como seu aspecto mais destrutivo possível (Antunes, R. 2009; Gutierres, 2010; Netto; Braz, 2010).

Essa incontrolabilidade resulta de defeitos inerentes ao sistema capitalista, localizados na base estrutural da relação capital e trabalho, não podendo ser remediados radicalmente sem colocar em risco o próprio sistema. O desencadear da crise estrutural do capital levou ao desmoronamento do mecanismo de “regulação” que vigorou do pós-guerra ao final dos anos 1960 e início de 1970, nos países capitalistas avançados, principalmente da Europa (Antunes, R. 2009; Gutierres, 2010; Netto; Braz, 2010).

A profunda crise que abalou o capitalismo a partir dos anos de 1970 persistiu durante os anos de 1980 e ainda afeta a economia mundial no século XXI. Essa crise, de caráter estrutural e sistêmico, mostrou-se duradoura, provocando a desregulação e a falência dos dois mais arrojados sistemas estatais de controle e regulação do capital experimentados durante o século XX: o keynesiano¹⁵ e o soviético (Mészáros, 2009). Essa crise estrutural se manifesta em quatro aspectos principais:

- (1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.);
- (2) seu alcance é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado);
- (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital;
- (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. (Mészáros, 2011, p. 795-6).

Na tentativa de “administrar a crise” e deslocar suas contradições, a maquinaria do capital cria ou resgata antigos instrumentos de autodefesa (Mészáros, 2011). Nesse sentido, consolida o retorno da ideologia do livre mercado, reconfigurada às novas condições da produção capitalista, como estratégia de enfrentamento da crise. A crise do sistema fordista

¹⁵ Dentre os ideais keynesianos estavam os altos salários, o pleno emprego e o Estado de Bem-Estar Social, enquanto fatores que geraram o consumo no contexto da “Era de Ouro” do capitalismo (Hobsbawn, 1995).

intensifica a desorganização do mercado mundial e aguça a luta intercapitalista, ao mesmo tempo, impõe uma nova reestruturação e reorganização do capitalismo para a partilha do mundo (Frigotto, 2000), sendo o neoliberalismo uma de suas principais estratégias nesse sentido.

O neoliberalismo é definido como uma teoria composta de práticas político-econômicas favoráveis a um bem-estar humano associado aos preceitos do mercado. O neoliberalismo propõe que esse bem-estar será maximizado com a liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais numa estrutura institucional moldada pela propriedade privada, pelo livre mercado e pelo livre comércio (Harvey, 2011).

Enquanto construção histórica e norma geral de vida, o neoliberalismo impõe um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que condicionam um novo modo de governo dos homens com base no princípio universal da concorrência. Não se trata apenas de uma ideologia ou um tipo de política econômica. Ele é o sistema normativo que generalizou sua influência ao mundo inteiro, espalhando a lógica do capital para todas as relações sociais e esferas da vida. Não obstante os desastres que engendra, o neoliberalismo possui uma notável capacidade de autofortalecimento (Dardot; Laval, 2016).

O neoliberalismo impõe ao conjunto da sociedade que se viva em um universo de competição generalizada, que intima os assalariados e as populações a entrar em uma luta econômica constante uns contra os outros. Como os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis, a própria ação coletiva se torna um processo difícil de se efetivar, pois o neoliberalismo ordena as relações consoante o modelo de mercado, no qual as formas de gestão na empresa, o desemprego, a precariedade, a dívida e a avaliação constituem-se em poderosas alavancas da concorrência interindividual definidoras da subjetivação (Dardot; Laval, 2016).

No campo da conformação das subjetividades, opera no sentido do egoísmo social, da negação da solidariedade e da redistribuição, além da compreensão fragmentada e atomizada dos problemas sociais. A desigualdade social decorrente da contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada dos produtos, bens e serviços é justificada pelo neoliberalismo como algo natural e passível de correção por meio da competição no livre mercado (Dardot; Laval, 2016).

Nessa perspectiva, na economia de mercado orientada pela concorrência, o homem pode escolher dentre as várias carreiras que deseja seguir. Em um quadro de livre concorrência, a rivalidade entre os concorrentes estimula cada um a procurar executar com precisão seu trabalho. A rivalidade e a emulação traduzem-se no mérito mesmo nas profissões mais humildes. Há certa cooperação, mas ela é individual e se dá na divisão social do trabalho

orientado pelo mercado. Não há pretensões de acabar com a desigualdade, pois, na concepção liberal/neoliberal¹⁶, onde há propriedade, é natural haver grande desigualdade, pois, para a riqueza de poucos, deve haver a privação e penúria de muitos (Friedman, 1982; Smith, 1996; Mises, 2009).

O neoliberalismo se opõe a quaisquer limites impostos ao “livre mercado” e seus mecanismos. Para os neoliberais, a política econômica deve assegurar a estabilidade da moeda e dos preços e garantir o cumprimento dos contratos e da “livre concorrência” (Filgueiras, 2000). “Esta última deve ser viabilizada através da desregulamentação, em geral, e do mercado de trabalho, em particular, com destaque para a flexibilização das relações trabalhistas” (Filgueiras, 2000, p. 45).

O neoliberalismo preconiza a livre mobilidade de capitais e mercadorias, com a supressão de qualquer restrição ou obstáculo ao comércio e à livre circulação do capital financeiro. No entanto, recusa políticas setoriais voltadas para a atividade produtiva e geração de empregos, assim como políticas sociais que visem diminuir a desigualdade entre indivíduos. Para os neoliberais, a desigualdade é um valor positivo e imprescindível, ao ser a base da liberdade e da vitalidade da concorrência, e qualquer ação nesse campo deve passar pelo mercado e se dirigir exclusivamente ao indivíduo, nunca às coletividades (Filgueiras, 2000).

Todavia, ao contrário do que pensavam os economistas clássicos, o mercado não é um dado natural. Ele é uma realidade historicamente construída, que exige uma forte intervenção do Estado em prol de seus interesses (Dardot; Laval, 2016). O neoliberalismo não implicou no fim da intervenção do Estado na economia (Filgueiras, 2000). Na ótica neoliberal, o Estado deve manter-se forte em sua capacidade de desarticular os sindicatos, mínimo nas intervenções econômicas e parco para com as políticas sociais, racionalizando recursos e enfraquecendo as instituições democráticas. Por outro lado, o Estado deve ser máximo na proteção dos interesses do capital, salvaguardando os direitos de propriedade e de competição (Gutierrez, 2010).

Por essa razão, o Estado capitalista extrai e transfere parcela considerável da mais-valia socialmente produzida pelo trabalho para o capital, por meio do fundo público. Na verdade, a constituição do sistema capitalista é impensável sem o uso de recursos públicos. De fato, a ampla escala de subsídios e auxílios públicos sempre foi constitutiva do próprio capitalismo¹⁷

¹⁶ Dardot e Laval (2016) afirmam que o neoliberalismo não é o liberalismo clássico, assim como não é seu extravio nem sua traição. O liberalismo se preocupa com o tipo de limite a ser dado ao Estado para o livre mercado funcionar naturalmente, enquanto o neoliberalismo desenvolve a lógica de mercado como lógica generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade. No liberalismo clássico, o mercado funciona pela troca de equivalentes, já para o neoliberalismo, o mercado rege-se pelo princípio da concorrência, implicando desigualdade.

¹⁷ Essa constituição favoreceu a “acumulação primitiva” por meio da junção dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores durante a expansão colonial. Também se fez presente na expropriação de terras

(Oliveira, F. 1998). O uso desses recursos se dá por meio do fundo público, o qual se constitui tendo por base uma pulsão compulsória da mais-valia socialmente produzida, extraída pelo Estado sob a forma de impostos¹⁸, contribuições e taxas (Behring, 2010).

O fundo público se constitui com base em parte do trabalho excedente que se converte em lucro, juro ou renda da terra, apropriado pelo Estado para a efetivação de múltiplas funções. Essas múltiplas tarefas financiadas pelo fundo público têm por finalidade garantir tanto a reprodução do capital, com o retorno de recursos extraídos para seus segmentos sobremaneira em momentos de crise, como a reprodução da força de trabalho, que sofre mais-valia, via implementação de políticas sociais (Behring, 2010).

Embora se comporte como anticapital¹⁹, produtor de antimercedorias²⁰, o fundo público, que compõe com o valor uma unidade indispensável para a própria valorização desse último, extrai da mais-valia socialmente produzida os recursos que utiliza para cumprir suas funções. Isso porque “Parte da jornada de trabalho é trabalho necessário, cobrindo as necessidades de reprodução da força de trabalho na forma de salários; outra parte é trabalho excedente, ou seja, mais-valia, valor acrescentado” (Behring, 2010, p. 14). O fundo público é constituído por parte da mais-valia sob a forma de lucro, juro e renda da terra extraída pelo Estado via sistema tributário (Behring, 2010).

Nesse sentido, o fundo público não deixa de fundar-se na exploração da força de trabalho típica do capitalismo e assim expressar suas contradições. Ele atua como um elemento viabilizador de uma exploração que complementa a exploração exercida pelo capital sob o trabalho. Esse papel do fundo público assume proporções tão categóricas, onde a hegemonia do discurso neoliberal preconiza um Estado mínimo.

Não obstante o discurso ideológico em prol do Estado mínimo, amplamente difundido desde os anos de 1980, o fundo público no capitalismo contemporâneo tem assumido tarefas e proporções cada vez maiores, mesmo numa fase madura e fortemente destrutiva do capitalismo, sob o domínio do neoliberalismo e da financeirização. (Behring, 2010, p. 14).

ameríndias e sua cessão a grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, na privatização de bens e propriedades da Igreja Católica por Henrique VIII, na Revolução Francesa e nas diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres (Oliveira, F. 1998).

¹⁸ Em “*O capital*, os impostos aparecem como subformas da mais-valia” (Behring, 2010, p. 20).

¹⁹ O fundo público se comporta como anticapital, posto que não é valor, operando como *antivalor*, oposto do valor e, ao mesmo tempo, compondo com esse último uma unidade indispensável para a valorização do valor (Oliveira, F. 1998).

²⁰ Ao atuar como antivalor, o fundo público financia bens e serviços sociais extensivos à população, que entram na composição do salário total do trabalhador como salário indireto. Esses bens e serviços sociais funcionam como antimercedoria social, pois não têm por finalidade nem a extração da mais-valia, nem a geração de lucros, tendo por parâmetro o salário (Oliveira, F. 1998).

Na linha das políticas neoliberais, conduz-se o Estado de modo a dissolver arenas específicas de confronto e negociação, deixando assim o espaço livre para a constituição de um Estado mínimo no provimento e garantia das políticas e direitos sociais (salário indireto), isto é, na reprodução da força de trabalho. Com esse Estado liberto de todas as correntes estabelecidas ao nível de cada arena específica da reprodução social, opera-se uma verdadeira regressão, já que o que se realiza é a manutenção do fundo público como pressuposto somente *do e para* o capital (Oliveira, F. 1998).

Não se trata de reduzir o Estado em todas as arenas e espaços de reprodução social, mas somente naqueles onde se institucionalizaram garantias para os trabalhadores e que se configuram como barreiras à progressão do capital. Nisso, atacam-se os gastos sociais públicos, enquanto o fundo público aprofunda e consolida seu lugar como pressuposto do capital, sobretudo, no financiamento de uma irredutível dívida pública presente nos grandes países capitalistas, com efeitos perversos sobre a estrutura de rendas e salários (Oliveira, F. 1998).

O ataque da direita aos gastos sociais públicos propõe, outra vez, em lugar do Welfare State, o Estado caritativo ou assistencialista. Tentando destruir a relação do fundo público com a estrutura de salários, a correção das desigualdades e dos bolsões de pobreza - que nos EUA já são imensos - será deixada à caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual. Isto é o melhor dos panoramas, pois convém não deixar de pensar no pior, que seria uma mescla altamente perigosa de assistencialismo e repressão. (OLIVEIRA, F. 1998, p. 46).

É importante ressaltar que a direita e os defensores do neoliberalismo não propõem o desmantelamento total da função do fundo público. O que eles propõem é a destruição da regulação institucional por meio da supressão das alteridades, do outro (os trabalhadores e seus direitos) entre os sujeitos socioeconômicos e políticos (Oliveira, F. 1998).

A privatização que ocorre na Inglaterra e a reprivatização ocorrida na França durante o predomínio da direita, *não são equivalentes* à desmontagem do suporte do fundo público à acumulação de capital; pois essa relação estrutural não pode ser desfeita, à condição de completa anulação da possibilidade de reprodução ampliada do capital. (OLIVEIRA, F. 1998, p. 46).

O fundo público é estrutural e insubstituível à expansão do capital; sem ele, este não pode reproduzir-se de modo ampliado. O “[...] capitalismo pós-Welfare State, por meio do fundo público, desatou uma capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção financiada apenas pelo lucro [...]”. (Oliveira, F. 1998, p. 47). Por essa razão, o capital exige e punciona parcelas cada vez mais crescentes do fundo público. Todavia, essa voracidade não pode ser deixada entregue a si mesma, livre de controles públicos, sob pena de converter-

se numa tragédia selvagem na qual sucumbirão juntos a democracia e o sentido de igualdade nela inscrita desde os tempos modernos (Oliveira, F. 1998).

Por outro lado, além de ser formado como base na mais-valia apropriada pelo Estado, o fundo público realiza mediação na repartição da mais-valia socialmente produzida. Esse papel desempenhado por ele o leva a ser disputado pelas diversas facções burguesas, cada vez mais ávidas e dependentes desse tipo de retorno mediado pelo Estado, que, sob hegemonia burguesa, encontra-se forte e sofisticadamente instrumentalizado em favor de seus interesses. Os trabalhadores também participam desse processo, recuperando parte do trabalho necessário na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de modo geral (Behring, 2010).

Todavia, os trabalhadores disputam os recursos do fundo público em condições desiguais. Além disso, considerando que o instrumento de punção do fundo público é o sistema tributário e uma parcela cada vez mais expressiva do fundo público é sustentada *nos* salários e *pelos* salários, sua composição não se restringe ao trabalho excedente convertido em valor (Behring, 2010).

O fundo público, atualmente, se constitui também pela extração do trabalho necessário, visto que os trabalhadores pagam impostos diretos e, principalmente, impostos indiretos, sendo que os últimos incidem sobre o consumo e se encontram embutidos nos preços das mercadorias. Nesse sentido, o fundo público se apropria, via tributação, do trabalho socialmente necessário que assume a forma do salário do trabalhador, tornando-o um compósito de tempo de trabalho excedente e tempo de trabalho necessário (Behring, 2010).

Os impactos da crise do capital sobre o fundo público se dão em duas dimensões. A primeira é relativa à sua formação, implicando em “reformas” tributárias regressivas, à medida que o fundo público se torna vital na tarefa de contenção da crise, o que, por sua vez, tem desencadeado mecanismos de renúncia fiscal em favor do empresariado, sob justificativa de “proteção do emprego” (Behring, 2010).

A segunda diz respeito à sua distribuição ou destinação, onde o fundo público é utilizado para socorrer empresas “adoecidas” (sob a mesma justificativa de proteção do emprego); para interferência direta nos processos de rotação do capital, a fim de propiciar a sua valorização de forma mais acelerada; para a efetivação de parcerias público-privadas²¹; celebração de contratos e compras estatais; fornecimento de créditos, dentre outros expedientes. Para sustentar esse movimento, o Estado tem se apropriado dos recursos de reprodução da força de trabalho,

²¹ As parcerias público-privadas constituem a base do Programa de Aceleração do Crescimento no Brasil (Behring, 2010).

evidenciando o papel estrutural do fundo público no circuito do valor como criador de contratendências à queda da taxa de lucro, atuando de modo permanente e visceral na reprodução ampliada do capital (Behring, 2010).

Em movimento *pari passu* à extorsão do trabalho pelo capital via fundo público, a *reestruturação produtiva*²² instituiu novos padrões de exploração dos trabalhadores. Nesse contexto, as forças do capital se reorganizaram. Os capitalistas concluíram que, em vez de se limitarem a explorar apenas a força de trabalho muscular do trabalhador, poderiam multiplicar e potencializar seus lucros explorando-lhes a imaginação, a inteligência, sua capacidade organizativa e de cooperação. No plano ideológico, fomentou o culto do subjetivismo e de um ideário fragmentador que enaltece o individualismo exacerbado em detrimento de qualquer forma de solidariedade e coletivismo social (Antunes, R. 2009).

Nesse quadro de esgotamento do taylorismo/fordismo, tem início a instauração de um regime de *acumulação flexível*²³, articulado a um processo de *reestruturação produtiva*, em que se destaca, especialmente, o modelo japonês ou *toyotismo*²⁴. Esse processo, não obstante, manter a produção em grande escala, substitui a “rigidez” (taylorista/fordista) por um tipo diferenciado de produção destinado a mercados específicos e visa romper com a uniformização, buscando atender variabilidades culturais e regionais e dirigindo-se para as singularidades dos “nichos” particulares de consumo. Nele, é essencial a intensiva incorporação à produção de tecnologias resultantes dos avanços técnico-científicos, assim como a geração de altas taxas de inovação comercial e organizacional, com implicações para o trabalho (Antunes, R. 2009; Gutierrez, 2010; Netto; Braz, 2010).

Uma delas é a expansão das fronteiras do trabalhador coletivo resultante da amplitude e complexidade que as operações e atividades intelectuais adquiriram na produção material. Além disso, exige-se de um núcleo pequeno de trabalhadores uma qualificação mais alta e a capacidade de participar de atividades múltiplas, que estes sejam *qualificados e polivalentes*. Esse pequeno núcleo ainda dispõe de certos direitos e garantias, não obstante, se desenvolva a tendência de redução de seu quantitativo (Netto; Braz, 2010; Ribeiro; Mancebo, 2013).

²² A reestruturação produtiva é uma estratégia de superação da crise estrutural do capital e da crise de acumulação iniciada em 1973. Com base nos avanços tecnológicos, provocou intensas transformações no processo produtivo e na organização do trabalho (Peroni, 2008; Gutierrez, 2010).

²³ Antunes (2006) afirma que esta nova fase é caracterizada pela acumulação flexível, que se apoia na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Novos padrões de busca por produtividade e novas formas de adequação da produção à lógica do mercado se impõem ao conjunto da sociedade.

²⁴ Segundo Antunes (2006), a produção no Toyotismo é voltada e conduzida pela demanda, é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo, sendo que é este quem determina o que será produzido, e não o contrário. A produção sustenta-se na existência do *estoque mínimo*, no melhor aproveitamento possível do tempo de produção, no processo produtivo flexível e no trabalhador polivalente. Suas unidades produtivas são organizadas de forma horizontal e não vertical, como no modo de acumulação fordista.

Ocorreu a diminuição do operariado manual, estável e especializado do fordismo. Por outro lado, há a expansão de inúmeras formas de subproletarização do trabalho. Diversas atividades laborativas são desqualificadas, de modo a empregar uma força de trabalho descartável, que pode ser substituída a qualquer momento, e que constitui o grosso dos trabalhadores (precarizados), muitas vezes vinculados a outras empresas (via terceirização) e submetidos a condições de trabalho precárias: trabalho parcial, subcontratos, alta rotatividade, salários baixos, garantias reduzidas ou inexistentes, dentre outras (Gutierrez, 2010; Netto; Braz, 2010; Ribeiro; Mancebo, 2013).

Trata-se de uma força de trabalho que entra facilmente, sendo demitida sem custos quando a situação fica ruim. Esse conjunto de trabalhadores, sejam os qualificados/polivalentes, sejam os precarizados, está sujeito a um controle diferenciado, que apela à “participação” e ao “envolvimento” dos trabalhadores, que “valoriza” a comunicação e a redução das hierarquias mediante a utilização de “equipes de trabalho” (Netto; Braz, 2010; Ribeiro; Mancebo, 2013).

É nesse quadro que o *toyotismo* ganha destaque nas relações de trabalho, dando impulso ao “sindicalismo de empresa” ou “de resultado”. Há um empenho do capital em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores ao preconizar o discurso de que a empresa é a sua “casa” e de que o seu êxito pessoal depende do sucesso da empresa. Nesse processo de alienação, os termos “operário” e “empregados” são substituídos por “colaboradores”, “cooperadores”, “associados”, dentre outros. (Netto; Braz, 2010). O toyotismo penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante; os direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos ou eliminados do mundo da produção (Antunes, R, 2006).

No toyotismo, o controle do trabalho é exercido não somente por um superior hierárquico, mas também “entre os próprios colegas de trabalho de mesmo nível hierárquico e pela própria pessoa sobre si mesma: autocontrole. [...]”. Ao mesmo tempo “em que promove o trabalho em equipe, faz uso da administração por estresse, ou seja, utiliza-se de técnicas em que um trabalhador controla a qualidade do exercício laboral do outro [...]” (Evangelista; Valentim, 2013, p. 1005).

A gestão no toyotismo visa estimular a participação dos trabalhadores. Para isso, premiará aqueles que aderem e atingem as metas da empresa. No entanto, o faz por meio: a) da responsabilização geradora de tensões e estresse, onde a queda de produção de um trabalhador gera a queda de produção de todo o grupo, e, consequentemente, problemas e perdas para a coletividade, onde o trabalhador que deixou de produzir por algum motivo tende a ser rejeitado pelo grupo; b) do estímulo à competição entre os trabalhadores na busca por um suposto reconhecimento de sua produtividade individual (Evangelista; Valentim, 2013).

Nesse processo, o oferecimento de incentivos financeiros, como prêmios, bônus ou gratificações por desempenho, visa convencer, disciplinar e controlar o trabalhador na tarefa incessante de alcançar os objetivos da empresa, que também passam a ser os seus. A competição instituída na empresa acaba por corromper as relações e as noções de ética, companheirismo, cooperação, que acabam sendo superadas pelo individualismo (Evangelista; Valentim, 2013).

Em simultâneo a essa busca pela quebra da consciência de classe dos trabalhadores, o capital empreende o ataque ao movimento sindical, um dos suportes do sistema de regulação social materializado nos diversos tipos de Estados de Bem-Estar Social. Não aceitando mais os custos das garantias conquistadas pelo trabalho, mediante o reconhecimento dos direitos sociais, o capital atribui às conquistas do movimento sindical a responsabilidade pela crise devido aos gastos públicos com as garantias sociais e, pela queda das taxas de lucro em função de suas demandas salariais (Netto; Braz, 2010).

No final dos anos de 1970, os ataques do capital ao movimento sindical vão ocorrer por meio da imposição de medidas legais restritivas, reduzindo o poder de intervenção do movimento sindical. Nos anos de 1980, as investidas do patronato adquirem formas visivelmente repressivas, onde os exemplos mais evidentes são as ações dos governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos (Netto; Braz, 2010).

Todas essas alterações efetivadas pelo capital objetivam reverter a queda da taxa de lucro e manter a exploração da força de trabalho sob novas condições. Para garantir a taxa de lucro, amplia-se a exploração do trabalho por meio da *redução salarial* e da *precarização do emprego*. A retórica do “pleno emprego”, típica dos “anos dourados” do capitalismo, é substituída pela defesa de *formas precárias* de emprego e do emprego em *tempo parcial*, ambas sem quaisquer garantias sociais, obrigando o trabalhador a buscar seu sustento em diversas formas de ocupação (Netto; Braz, 2010).

Essa verborragia neoliberal vem acompanhada da retórica de que a “flexibilização” ou “desregulamentação” das relações de trabalho, ou mesmo a supressão de garantias vinculadas ao trabalho, é benéfica ao trabalhador, pois expandiria as oportunidades de emprego, ampliaria o mercado. Tal falácia é largamente desmentida pelos fatos, já que, em todos os países onde se efetivou a “flexibilização” das relações de trabalho, ocorreu, *pari passu*, o crescimento do desemprego. Na verdade, na atual fase do capitalismo, o desemprego maciço foi convertido em um fenômeno permanente e naturalizado (Netto; Braz, 2010).

O regime de acumulação flexível trouxe implicações para o mundo do trabalho, que vão da objetividade dos custos de produção à subjetividade do trabalhador, fenômeno caracterizado

como *precarização do trabalho*. Para a classe trabalhadora, esse processo implica em sua complexificação, heterogeneização e fragmentação (Gutierrez, 2010; Silva; Gurgel, 2024).

A precarização do trabalho é um processo social de conteúdo histórico-político concreto. Sua natureza é complexa, desigual e combinada, atingindo o mundo do trabalho, sobremaneira nos setores mais organizados da classe trabalhadora. A precarização afeta o núcleo organizado do mundo do trabalho, o conjunto dos trabalhadores que conseguiu instituir, com base na luta política e social de classe, alguma forma de controle sobre suas condições de existência por meio de mediações jurídicas e políticas (Silva; Gurgel, 2024).

Está em curso um processo de erosão do trabalho relativamente contratado e regulamentado, moldado pelo taylorismo-fordismo. Esse trabalho está sendo substituído por formas flexíveis de trabalho que assumem diversas alcunhas: “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, “trabalho atípico”, “contratos de excepcional interesse público”. Trata-se de formas que oscilam entre a superexploração e a autoexploração do trabalho, em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala global. A flexibilização no emprego conquistou diversas esferas do mundo do trabalho, desde as alterações nas formas de remuneração até a diversidade de situações e condições laborais atípicas que proliferaram em alguns países a partir da década de 1970, e no Brasil a partir dos anos de 1990, afetando inclusive os servidores públicos (Ribeiro; Mancebo, 2013; Silva; Gurgel, 2024).

1.3 Trabalho docente nos limites do capital: da necessidade de se estruturar uma carreira à redução da carreira

A organização taylorista/fordista da produção e do trabalho exigiu do Estado que a educação assumisse um padrão estritamente técnico, direcionado à qualificação dos trabalhadores nos limites impostos pelo capital. Para produzir o trabalhador coisificado e fragmentado, a escola teria que propiciar a cisão entre teoria (o trabalho intelectual) e prática (o trabalho manual) (Antunes, 2017). A escola deveria pôr a “Razão instrumental, de um lado” e o “trabalho parcelar, fragmentado e coisificado, de outro” (Antunes, 2017, p. 2). Isso vai demandar professores qualificados para a função da escola sob os desígnios do capital, atuando em boas condições de trabalho e bem remunerados.

Nesse contexto, articulações entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) denunciavam o grave quadro de desvalorização docente vivenciado por esses trabalhadores,

sobremaneira, a partir da segunda metade do século XX. Na década de 1950, iniciativas e relatórios já expressavam a preocupação desses dois organismos internacionais do capital com as condições de trabalho do corpo docente, colocando em relevo os níveis insatisfatórios de sua remuneração e as condições medíocres de emprego a que estavam sujeitos e que implicavam em seu estado de penúria (Camargo; Jacomini, 2011). Consoante Camargo e Jacomini:

É útil perceber [...] que no período pós-guerra, conhecido como período dos “anos dourados” do desenvolvimento econômico, político e social em termos mundiais, a OIT e a UNESCO já chamavam a atenção mundial para a penúria salarial e as condições de trabalho a que os docentes estavam submetidos em termos internacionais. (Camargo; Jacomini, 2011, p. 133).

Frente a esse quadro, a OIT e a Unesco aprovaram em 1966 o documento intitulado *Recomendação relativa à condição dos professores*. Esse documento, no âmbito da América Latina, pode ser considerado um marco da estruturação da profissão docente e uma referência para políticas relativas à sua condição salarial (Oliveira, 2018, 2019). Nesse sentido, é que o supracitado documento define:

- a) O termo «pessoal docente» ou «professores» serve para designar todas as pessoas encarregadas da educação dos alunos.
- b) O termo «condição» empregado em relação ao pessoal docente, designa, tanto a posição social que se reconhece segundo o grau de consideração atribuído à importância da função, e à competência e condições de trabalho, como pela remuneração e demais benefícios materiais que se lhe concedem, em comparação com outras profissões. (OIT/Unesco, 1966, p. 25).

Não deixa de chamar atenção que, ao afirmar a especificidade do trabalho docente: a educação dos alunos, a OIT/Unesco também situa o trabalhador docente no desenho posto pela especialização fragmentada, de tipo parcelar, típica do taylorismo/fordismo. O professor é o encarregado do aluno; essa é a sua tarefa na divisão do trabalho na escola.

Com base no mundo da fábrica do automóvel, a educação taylorista/fordista configurou-se como estritamente parcelar, hierarquizada e perpetuadora da iníqua divisão social entre trabalho intelectual e trabalho manual. Nesse sentido, o taylorismo/fordismo converte o professor no trabalhador do ensino, um tipo social tão oprimido pela divisão social do trabalho intelectual quanto o metalúrgico ou outro trabalhador das fábricas é constrangido pela divisão material do trabalho. Em um viés predominantemente tecnicista, aos professores caberia a execução por meio da atuação nas salas de aula, enquanto as atividades de concepção e planejamento ficariam ao encargo de “especialistas” (Antunes, 2017; Ribeiro; Araújo, 2018).

Apesar disso, a *Recomendação OIT/Unesco de 1966*, por meio de sua definição de “pessoal” e “condição” docente, ressalta a importância do trabalho dos professores, assim como a relevância de se garantir condições subjetivas e objetivas para a realização desse trabalho. A importância atribuída ao pessoal docente teve como escopo chamar a atenção para a necessidade de enfrentamento da sua situação de penúria e para o grave problema do recrutamento e escassez de professores naquele contexto.

Deveria tomar-se como princípio de que qualquer medida adoptada para resolver uma grave crise no recrutamento de professores, deveria ser reconhecida como medida excepcional que não põe em perigo de nenhuma forma as normas profissionais estabelecidas ou a estabelecer e que reduz ao mínimo o risco de prejudicar os alunos. [...]

As autoridades deveriam reconhecer que o melhoramento da situação económica e social dos professores, das suas condições de vida e de trabalho, dos termos do seu contrato de trabalho e das suas perspectivas de carreira, são o melhor meio para de obstar à escassez de professores competentes e experientes e atrair e reter no ensino, um número importante de pessoas plenamente qualificadas. (OIT/Unesco, 1966, p. 49-50).

Essa preocupação com a escassez de professores guarda relação com o papel da educação preconizado pela OIT/Unesco naquele período. A *Recomendação de 1966* é um documento perpassado por uma concepção “redentora” de educação, tida como panaceia para a resolução de problemas como a guerra e a pobreza, e pela Teoria do Capital Humano (TCH), na qual a educação é considerada um fator de desenvolvimento, sendo o “aumento e alargamento do ensino geral e do ensino técnico e profissional com vista à utilização plena de todas as aptidões e recursos intelectuais existentes [...] condição necessária à promoção dos valores morais e culturais e à continuidade do progresso econômico e social [...]” (OIT/Unesco, 1966, p. 24). Nesse sentido, nos princípios gerais estabelecidos pela *Recomendação (1966)*:

3. A educação desde os primeiros anos escolarização da criança, deveria visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o progresso espiritual, moral, social, cultural e económico da comunidade, e inculcar um profundo respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. No contexto destes valores, a maior importância deveria ser atribuída à contribuição da educação para a paz, a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e os diferentes grupos raciais ou religiosos.

4. Deveria reconhecer-se que o progresso em educação depende primordialmente das qualificações e competência do corpo docente em geral, e das qualidades humanas, pedagógicas e profissionais de cada um em particular.

5. A condição do pessoal docente deveria responder às necessidades da educação, definidas de acordo com as suas finalidades e objetivos; a plena realização destas finalidades e objetivos exige que os professores disfrutem de uma condição justa e que a profissão docente goze do respeito público que merece.

6. O ensino deveria ser considerado como uma profissão cujos membros prestam um serviço público; esta profissão exige dos educadores não apenas conhecimentos profundos e competências particulares, adquiridos e mantidos através de estudos

rigorosos e contínuos, e um sentido das responsabilidades pessoais e coletivas que devem ser assumidas com vistas à educação e bem-estar dos alunos a seu cargo.

7. A formação e o emprego do pessoal docente não deveriam estar sujeitos a quaisquer formas de discriminação com base em critérios de raça, cor, sexo, religião, opiniões políticas, origem nacional ou social ou situação económica.

8. Ao pessoal docente deveriam fixar-se condições de trabalho que lhe permitam, tanto quanto possível, um ensino eficaz e uma dedicação total às suas funções profissionais.

9. Deveria reconhecer-se que as organizações de professores podem contribuir consideravelmente para o progresso da educação e que devem consequentemente ser associadas ao processo de elaboração da política educacional. [...] (OIT/Unesco, 1966, p. 26).

A docência, mais precisamente as competências e qualificações do corpo docente, é posta como fundamental para a educação cumprir seu papel de “redentora” da sociedade e “produtora” de mão de obra qualificada para o mercado, demandando do Estado (governos e autoridades) medidas que possibilitem aos professores desfrutarem de “uma condição justa e que a profissão docente goze do respeito público que merece”. As proposições da OIT/Unesco relativas à condição docente e ao estatuto dos professores inserem-se nesse contexto marcado pela influência da TCH nos campos econômico e educacional.

A TCH, formulada por Schultz (1902-1998) e desenvolvida pelos economistas da Escola de Chicago²⁵ nos anos de 1960, concebe o ser humano como um “bem de capital”. O conceito de capital humano, mais propriamente de recursos humanos, refere-se ao montante de investimentos que uma nação e/ou um indivíduo realiza, objetivando retornos adicionais futuros. No âmbito macroeconômico, o investimento em “capital humano” constituiria um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e superação do atraso econômico. Em termos individuais, explicaria as diferenças de produtividade, de renda e de mobilidade social entre os indivíduos (Gutierrez, 2005, 2010).

A educação é reduzida a mero fator de desenvolvimento econômico, produtora de indivíduos capazes de potencializar a produtividade do trabalho e o consequente desenvolvimento econômico do país. O sujeito é visto como uma “riqueza” capaz de ser ampliada por meio de investimento, convertendo-se em fonte de satisfação pessoal e de rendimentos futuros. Nesse sentido, todo gasto com o sujeito, incluindo despesas com educação e saúde, representaria um investimento em “capital humano”, o que, por sua vez, induziria diretamente o desenvolvimento econômico (Gutierrez, 2005; Ramos, 2008).

Para TCH, a educação, formal e informal, é um dos principais investimentos em “capital humano”, com potencial de influenciar tanto os padrões de acumulação de poupanças e de

²⁵ Reúne economistas formados pela Universidade de Chicago, defensores do livre mercado, tendo Milton Friedman (1912-2006) como seu principal representante (Iorio, 2019).

composição de capitais em uma sociedade como as estruturas de pagamentos e salários do indivíduo e os rendimentos de propriedade. A escola, nessa perspectiva, é encarada como uma empresa cujo papel é produzir a instrução e/ou educação necessária para converter os trabalhadores em capitalistas dotados de conhecimentos que agregam valor econômico. Caberia às instituições escolares promoverem o potencial humano para o desenvolvimento econômico, descobrir e cultivar talentos e formar pessoas adaptáveis e flexíveis diante das transformações e demandas do mercado (Ramos, 2008).

Para a escola cumprir seu papel na formação de “capital humano” para o mercado, era preciso dispor de professores encarregados desse fim. Por isso, era necessário “recrutar e preparar os estudantes para o magistério [...]” (Ramos, 2008, p. 42). Nesse sentido:

11. Ao estabelecer-se a política de ingresso nos cursos de formação para os futuros professores, deveria ter-se em conta a necessidade de prover a sociedade de um número suficiente de professores que reúnam as necessárias qualidades morais, intelectuais e físicas, bem como os conhecimentos e competência requeridos.
 12. Para satisfazer esta necessidade, as autoridades competentes deveriam providenciar para que esta formação seja suficientemente atrativa e assegurar um número suficiente de lugares em instituições adequadas.
 13. Para ingressar na profissão docente deveria ser necessário ter finalizado os estudos prescritos numa instituição apropriada de formação de professores.
 14. Para ser admitido nas instituições de formação de professores, o candidato deveria ter completado os estudos secundários e evidenciar as qualidades pessoais necessárias para o exercício eficaz da profissão. [...].
- Os futuros professores deveriam poder beneficiar de bolsas de estudo ou apoio econômico que lhes permita frequentar os cursos de formação e viver decentemente; na medida do possível, as autoridades competentes devem procurar estabelecer um sistema de formação gratuita. [...] (OIT/Unesco, 1966, p. 29).

Os professores deveriam propiciar a melhor instrução possível, assim como auxiliar os discentes no ajustamento de suas qualificações à economia em constante mutação (Ramos, 2008). Isso justificaria a preocupação com a formação continuada como parte constituinte do estatuto dos professores.

31. As autoridades e os professores deveriam reconhecer a importância do aperfeiçoamento durante o exercício, para assegurar um melhoramento sistemático da qualidade e do conteúdo do ensino, e das técnicas pedagógicas.
 32. As autoridades, ouvidas as organizações de professores, deveriam promover o estabelecimento de um vasto sistema de instituições e serviços de aperfeiçoamento gratuitamente postos à disposição de todos os professores. Este sistema deveria oferecer uma ampla variedade de opções e envolver a participação das instituições de formação de professores, das instituições científicas e culturais, e das organizações de professores. Deveriam organizar-se cursos de atualização e aperfeiçoamento, em particular para os professores que reintegrem a [sic] docência depois de uma interrupção do serviço. [...]
- Deveriam organizar-se cursos e adoptar-se outras medidas que permitam aos professores melhorar a sua qualificação, modificar ou ampliar o campo de atividades, aspirar a uma promoção e manter-se ao [sic] corrente dos progressos feitos, na sua

matéria e na sua área de ensino, quanto ao conteúdo e quanto aos métodos de ensino. [...]

Deveriam tomar-se medidas para colocar à disposição dos professores, livros e outro material, para melhoramento do seu nível de cultura geral e de qualificação profissional. (OIT/Unesco, 1966, p. 32).

O documento põe em relevo a necessidade de políticas de formação inicial e continuada que sejam atrativas e assegurem um número suficiente de professores devidamente qualificados para o exercício do magistério. Para tanto, os cursos deveriam garantir bolsas de estudos aos estudantes e as autoridades deveriam assegurar aos egressos desses cursos o acesso a empregos compatíveis com a sua formação. Sugere, ainda, que a titulação/formação que confere o direito à docência seja reconhecida internacionalmente por intermédio de normas aprovadas nos diferentes países (Camargo; Jacomini, 2011). No que concerne à carreira, a *Recomendação OIT/Unesco de 1966* vai apresentar um conjunto de proposições significativas que vão servir de parâmetro para (re)estruturação do trabalho docente, como pode ser observado no quadro 3:

Quadro 3: Recomendações relativas à carreira docentes propostas pela OIT/Unesco em 1966

Ingresso na profissão docente	A política de recrutamento de professores deveria ser claramente definida a nível apropriado, em colaboração com as organizações de professores, estabelecendo-se normas quanto às suas obrigações e direitos.
	A introdução de um período experimental no início do exercício das funções docentes deveria ser considerada, tanto pelo pessoal docente como pelos estabelecimentos de ensino, como um estímulo para o principiante, para que aplique e preserve as normas profissionais apropriadas que favorecem o desenvolvimento das qualidades profissionais e pedagógicas do professor. A duração normal do período experimental deveria ser de conhecimento prévio e as condições de sucesso deveriam ser de ordem estritamente profissional. Se o novo professor não satisfizer durante este período experimental as razões deveriam ser-lhe comunicadas e ele deveria ter o direito de as contestar.
Ascensão e promoção	Ao pessoal docente deveria ser facultado o acesso a outra categoria ou nível de ensino à condição que apresente as qualificações requeridas.
	As promoções deveriam basear-se numa avaliação objetiva das qualificações requeridas para o novo posto, segundo critérios estritamente profissionais estabelecidos em consulta com as organizações de professores.
Segurança do emprego	A estabilidade profissional e a segurança de emprego são indispensáveis, tanto no interesse do ensino como no do professor e deveriam ser garantidas mesmo quando haja mudanças na organização, no conjunto ou parte do sistema escolar.
	O pessoal docente deveria estar protegido eficazmente contra os atos arbitrários que afetem a sua situação profissional ou a sua carreira.
Liberdade profissional	No exercício das suas funções, os professores deveriam gozar de liberdade académica. Sendo particularmente qualificados para seleccionar os meios e métodos de ensino mais adequados aos seus alunos, deveria dar-se lhes um papel preponderante na escolha e adaptação do material escolar, na seleção dos livros de texto e na aplicação dos métodos pedagógicos, no âmbito dos programas aprovados e em colaboração com as autoridades escolares.

Número de alunos por turma	O número de alunos por turma deveria ser tal que o professor pudesse prestar atenção pessoal às dificuldades de cada aluno. De vez em quando deveria poder reunir os alunos em pequenos grupos e, inclusivamente tomá-los um a um, para lhes ministrar um ensino de recuperação; também deveria poder reuni-los em grande número para sessões de ensino audiovisual.
Férias anuais pagas	Todos os professores deveriam ter direito a férias anuais de duração suficiente, integralmente pagas.
Licenças de estudo	Deveriam garantir-se de vez em quando aos professores licenças de estudo, total ou parcialmente pagas. O período das licenças de estudo deveria contar para fins de antiguidade e para a reforma. Estas licenças deveriam ser facultadas com maior frequência aos professores colocados em zonas afastadas dos centros urbanos e reconhecidas como tal pelas autoridades públicas.

FONTE: Recomendação OIT/Unesco de 1966.

Além desses aspectos a *Recomendação OIT/Unesco de 1966* propõe para melhoria da condição docente: 1) “Participação de pessoas da mesma categoria profissional no julgamento de medidas disciplinares”; 2) “Realização de consultas às organizações dos professores sobre: política educacional, organização escolar e mudanças no sistema de ensino”; 3) “Negociações entre as organizações de professores e as entidades patronais para o estabelecimento da remuneração e das condições de trabalho dos professores”; 4) “Licenças pagas para participação nas atividades das organizações dos professores”; 5) “Direito à licença por doença e maternidade”; 6) “Licença suplementar, não remunerada de, no máximo, um ano para as professoras com filhos” e; 7) “Reconhecimento da jornada de trabalho em tempo parcial” (Camargo; Jacomini, 2011, p. 137-8).

Junto ao reconhecimento da jornada parcial de trabalho, há uma série de disposições relativas à jornada de trabalho do professor. Diversos aspectos são apontados pela Recomendação (1966) como de grande relevância para que a jornada de trabalho se constitua em elemento que garanta ao professor condições de trabalho, como pode ser verificado no quadro 4:

Quadro 4: Recomendações da OIT/Unesco sobre a jornada de trabalho docente propostas em 1966

	O número de horas de trabalho requerido aos professores, por dia e por semana, deveria ser estabelecido depois de prévia consulta às organizações de professores.
	Ao fixar-se o número de horas de trabalho para cada professor, deveria ter-se em conta todos os fatores que determinam o volume de trabalho do professor, tais como: a) O número de alunos de que se ocupará por dia e por semana; b) O tempo que se considera necessário para a boa preparação das aulas e correção dos exercícios; c) O número de cursos diferentes a dar por dia;

Número de horas de trabalho	d) O tempo exigido ao professor para participar em pesquisas, em atividades extra-curriculares e para supervisionar e orientar os alunos; e) O tempo que seria desejável aos professores para informar os pais dos alunos ou encarregados de educação do progresso dos alunos.
	Os professores deveriam dispor de tempo suficiente para poderem participar durante o serviço, em atividades destinadas a favorecer o seu aperfeiçoamento profissional.
	As atividades extracurriculares dos professores não deveriam constituir um encargo excessivo nem prejudicar o cumprimento das suas tarefas principais.
	Aos professores designados para funções pedagógicas particulares para além da sua atividade normal de docência, deveriam ser reduzidas, em consequência, as horas de ensino.

FONTE: Recomendação OIT/Unesco de 1966.

As disposições relativas à jornada de trabalho contemplam diversos fatores que influenciam a qualidade do trabalho do professor e mesmo a sua qualidade de vida, como a consideração do adequado número de alunos por jornada e do tempo necessário para preparação de aulas e correção de atividades, participação em pesquisas e atividades extracurriculares, supervisão e orientação de alunos e interação com seus pais. Muito embora a educação taylorista/fordista preconize uma divisão do trabalho onde caberia ao professor a execução por meio da atuação em sala de aula, como o encarregado do aluno, a Recomendação (1966) reconhece que a jornada de trabalho docente extrapola os limites da sala de aula, que o professor não é somente o trabalhador especializado no ensino, ele é multitarefas, multifunções, polivalente.

E toda essa polivalência pode resultar na intensificação de sua jornada. Por isso, a OIT/Unesco (1966) recomenda que as atividades extracurriculares dos professores não constituam um encargo excessivo nem prejudiquem o cumprimento de suas tarefas principais, assim como o tempo destinado ao seu aperfeiçoamento profissional ocorra durante o serviço, o que se depreende não incluiria o tempo de descanso do professor e nem seu período de férias. Recomenda-se também que os docentes indicados para funções pedagógicas que não se limitassem à docência tivessem redução em suas horas de ensino, algo impensável ou considerado absurdo em tempos mais recentes, marcados pela busca incessante de maior eficiência, eficácia e produtividade docente.

No tocante à remuneração docente, junto às condições de trabalho, “deveriam ser estabelecidas mediante negociações entre as organizações de professores e as entidades

patronais” (OIT/Unesco, 1966, p. 39). Outras orientações presentes na Recomendação (1966) são elencadas no quadro 5 a seguir:

Quadro 5: Recomendações da OIT/Unesco sobre a remuneração docente propostas em 1966

Remuneração dos professores	A remuneração do professor deveria, 1. Refletir a importância que a educação tem para a sociedade e consequentemente a importância do professor, e as responsabilidades de toda a espécie que sobre ele recaem a partir do momento em que começa a exercer as suas funções; 2. Poder ser favoravelmente comparado com os vencimentos pagos em profissões que exijam qualificações equivalentes ou análogas; 3. Assegurar aos professores a manutenção de um razoável nível de vida para si e seus familiares e permitir o prosseguimento da sua formação e aperfeiçoamento profissional assim como o desenvolvimento dos seus conhecimentos e enriquecimento cultural. 4. Ter em conta que determinadas funções requerem uma grande experiência e qualificações mais elevadas, e implicam maiores responsabilidades.
	A remuneração do pessoal docente deveria fazer-se com base em escalas de salários estabelecidas com o acordo das suas organizações profissionais. Em caso algum a remuneração dos professores qualificados, recrutados para períodos probatórios ou por contratos temporários, deveria ser inferior à estabelecida para professores titulares do posto.
	A estrutura das remunerações deveria ser estabelecida de forma a evitar quaisquer injustiças ou anomalias susceptíveis de provocar atritos entre as diferentes categorias de professores.
	Quando estiver estabelecido por regulamento, o número máximo de horas de aulas, o professor que exceda esse máximo deveria receber uma remuneração suplementar, de acordo com uma escala aprovada.
	As remunerações do pessoal docente deveriam ser calculadas numa base anual.
	As diferenças de remuneração deveriam basear-se em critérios objetivos, tais como nível de qualificação, anos de experiência ou graus de responsabilidade; no entanto, a diferença entre a remuneração máxima e mínima deveria ser mantida dentro de limites aceitáveis.
	O aumento periódico da remuneração deveria fazer-se mesmo quando o professor estiver em período experimental ou contratado temporariamente.
	A estrutura de remuneração dos professores deveria ser revista periodicamente tendo em conta fatores como o aumento do custo de vida, a elevação do nível de vida nacional proveniente do aumento da produtividade, ou um aumento generalizado dos salários e remunerações.
	Sempre que existir uma escala de remunerações automaticamente ajustada à variação do índice de custo de vida, este índice deveria ser fixado com a participação das organizações dos professores. Qualquer indemnização de carestia de vida deveria ser considerada como parte integrante da remuneração para efeitos do cálculo da pensão.

FONTE: Recomendação OIT/Unesco de 1966.

Segundo a Recomendação (1966), a remuneração docente deveria expressar o grau de importância dos professores para a sociedade. Para tanto, ela deveria assegurar aos docentes e seus familiares um nível de vida razoável, permitir seu aperfeiçoamento profissional e ser equivalente aos vencimentos pagos a profissões com nível de formação semelhante. Isso demanda tabelas salariais aprovadas pelas organizações representativas dos professores, revisão

anual dos vencimentos (data-base), recomposição de perdas inflacionárias, pagamento de horas extras e aumentos no vencimento decorrentes de progressões na carreira.

O sistema de remuneração não deveria gerar conflitos entre os docentes, deveria promover a justiça, com dispersão salarial em limites aceitáveis, acompanhar a elevação do custo de vida e resultar de acordos com as organizações representativas dos professores. Professores em estágio probatório ou em contratos temporários não deveriam receber uma remuneração inferior à dos professores titulares. Pelo contrário, deveriam fazer jus aos aumentos periódicos na remuneração do mesmo modo que os efetivos.

Ao que parece, além de não suscitar atritos entre os docentes, o sistema de remuneração não deveria estimular a competição e o individualismo entre eles, pois, conforme a Recomendação (1966), “[...] Não deveria ser instituído ou aplicado sistema algum de remuneração com base no mérito, sem prévia consulta e aceitação por parte das organizações do pessoal docente interessadas” (OIT/Unesco, 1966, p. 46). Essa é uma perspectiva muito distinta das que são postas como “inovações” em dispositivos legais mais recentes em muitos sistemas educacionais no Brasil, instituídos sem qualquer diálogo com as organizações docentes. Essas “novidades” impostas, em geral, acarretam a “culpabilização” dos professores por problemas na qualidade da educação (Camargo; Jacomini, 2011, p. 137-8).

Esse posicionamento contrário à instituição de sistemas de pagamentos com base no mérito parece destoar da tendência instaurada pelo taylorismo/fordismo de atrelar a remuneração dos trabalhadores à produtividade, enquanto indutora de comportamentos que propiciem o aumento de sua capacidade produtiva. Todavia, no esquema taylorista/fordista, a educação é central para formar trabalhadores ajustados às demandas do capital e o professor, como peça fundamental nesse processo, deveria ser estimulado por meio de boas remunerações a cumprir o papel da escola de fornecedora de mão-de-obra para o mercado, tanto no aspecto da instrumentalidade técnica, quanto na produção de trabalhadores dóceis, sujeitos ao controle do capital.

O próprio professor, enquanto trabalhador, deveria ser controlado por meio de uma remuneração que o induzisse a trabalhar com foco na qualidade da educação almejada pelo mercado. Apesar disso, a Recomendação (1966) apresenta proposições que, mesmo nos marcos da sociedade burguesa, representariam um salto qualitativo na condição docente, além de servir de referencial para a estruturação de carreiras voltadas para a valorização docente sustentada em três elementos fundamentais: a formação inicial e continuada, as condições de trabalho e a remuneração.

O contexto de publicação do documento foi favorável aos propósitos da OIT/Unesco. O documento foi publicado e divulgado num período (1949 a 1970) em que, apesar de não ter suprimido as crises cíclicas do capital, o Estado de Bem-Estar, interventor e provedor, conseguiu reduzir seus efeitos, convertendo esse momento nos “anos dourados” do capitalismo, utilizando do fundo público tanto para reproduzir a força de trabalho, por meio dos gastos sociais, como para garantir a reprodução e expansão do capital.

As recomendações feitas pela OIT/Unesco em 1966 refletem o consenso prevalente, naquele momento histórico, a respeito do papel do Estado e do fundo público no financiamento da economia capitalista a fim de garantir o enquadramento do trabalho às demandas do capital. Tanto que a Recomendação (1966) sugere, mesmo sem se aprofundar na questão, que cada país reserve parte de seu orçamento para financiar a educação. Consoante o referido documento:

Deveria dar-se especial prioridade, nos orçamentos de cada País, à atribuição de uma parte suficiente do rendimento nacional para o desenvolvimento da educação, tendo em conta que o êxito na consecução dos fins e objetivos da educação depende em grande parte dos recursos económicos com que esta pode contar. (OIT/Unesco, 1966, p. 28-9).

A TCH, nesse recorte histórico, considerava a instrução e a educação como capitais humanos que deveriam ser tratados como investimentos e, portanto, obter uma parcela maior dos gastos públicos (Ramos, 2008). Por essa razão, “O ensino deveria ser considerado como uma profissão cujos membros prestam um serviço público²⁶” (OIT/Unesco, 1966, p. 26). Portanto, as orientações da *Recomendação de 1966* eram compatíveis com os pressupostos do taylorismo/fordismo, do Estado Interventor e da TCH.

O documento sinaliza, em diversas passagens, a importância da participação das organizações representativas dos docentes na formulação de políticas educacionais relativas ao ensino e à formação, recrutamento, carreira e remuneração dos professores. Essa “participação” era aceitável em um contexto marcado pelo “compromisso” estabelecido entre capital e trabalho mediado pelo Estado, mesmo que isso significasse a sujeição dos organismos de representação institucional e política dos trabalhadores (sindicatos e partidos) e sua conversão em engrenagens do poder capitalista. Embora, do ponto de vista da elevação do estatuto docente, essa “inclusão” fosse de grande relevância, não deixaria de estar sustentada na exploração da força de trabalho, perpetuada pelo capital e mediada pelo Estado.

²⁶ Apesar de considerar a educação como um serviço público, a OIT/Unesco reconhece a educação privada do sistema educacional, tanto que ressalta que sua Recomendação “é aplicável a todos os professores, tanto dos estabelecimentos de ensino públicos e privados” (OIT/Unesco, 1966, p. 25).

Aspectos como formação, condições de trabalho e de remuneração deveriam estar a cargo do Estado Provedor/Interventor, desonerando o capital de boa parte desses encargos, afinal, qualificar os trabalhadores exigiria das empresas o recrutamento de professores e custos com sua formação e remuneração, além de lhes garantir condições adequadas de trabalho. Nesse sentido, seria mais conveniente repassar esses custos para a massa da população, que arcaria com o financiamento da educação e demais serviços sociais por meio dos tributos arrecadados pelo Estado.

Contudo, Pierre Furter, na obra *‘Os sistemas de formação em seus contextos: introdução a um método de educação comparada’* (1980), apresenta um primeiro balanço da Recomendação OIT/Unesco de 1966 e suas consequências. Esse primeiro balanço, realizado em 1970, mostra que não se avançou em aspectos como o recrutamento dos futuros docentes e as restrições orçamentárias. Não obstante, a relevância conferida à destinação de recursos financeiros públicos para a efetivação do conjunto de recomendações do documento de 1966, lacunas e insuficiências na alocação desses recursos continuavam sendo um entrave para sua realização (Camargo; Jacomini, 2011). Além disso, estratégias postas pelo capital a fim de responder à sua crise estrutural irão alterar o papel do Estado e da educação, com repercussões no trabalho docente e nos padrões de financiamento público de sua carreira.

A expansão do neoliberalismo e dos padrões flexíveis de organização do trabalho, como o Toyotismo, irá repercutir na educação e no trabalho docente. O direcionamento do fundo público, pelo Estado, para, como pressuposto, somente *do e para* o capital, vai acarretar uma redução na concepção de carreira docente e seu enquadramento aos princípios da gestão por resultados.

A crise estrutural do capital, a partir dos anos de 1970, gerou profundas transformações direcionadas para impulsionar o capital a reorganizar suas bases a fim de retomar seu processo de acumulação. No âmbito econômico, desencadeou-se um processo de reestruturação produtiva mediante a implantação de uma organização flexível da produção e do trabalho, com destaque para o toyotismo. Com isso, o mercado de trabalho e as relações trabalhistas passaram por um processo de flexibilização no sentido de se enquadrar os trabalhadores ao regime de acumulação flexível (Mazzini, 2018).

Nesse contexto, o Estado passa a assumir o neoliberalismo como nova forma de atuação política, promovendo a legitimação e a hegemonia dos interesses econômicos sobre os mais variados aspectos da vida social. O Estado neoliberal, para garantir o processo de acumulação do capital, promove a perda de direitos sociais e trabalhistas conquistados pelos trabalhadores no período regido pela organização taylorista/fordista, resultando na crescente precarização de

empregos e salários e na crise de representatividade da classe trabalhadora devido ao crescente desemprego e ao avanço de formas precárias de contratação do trabalho, como os contratos temporários, o trabalho parcial, os terceirizados, o trabalho informal, dentre outras formas (Mazzini, 2018).

A flexibilização se torna a regra e as relações entre a sociedade e os indivíduos seguem uma lógica instrumental, utilitarista e contábil, na qual os trabalhadores são reduzidos à condição de meros recursos da empresa (e do Estado). O trabalhador é rebaixado à mercadoria mais miserável e torna-se um capital que convém tornar produtivo. Para o alcance desse fim, faz-se necessário que o trabalhador seja flexível, temporário, terceirizado e subcontratado. Os trabalhadores passam a ter contratos alternativos (isso quando há contratos) e menos direitos trabalhistas. Eles se tornam temporários, terceirizados, intermitentes; sua jornada e remuneração passam a ser flexíveis. Isso enquanto são pressionados a ter alto desempenho, a serem produtivos, eficientes e rentáveis (Tessarini Junior; Saltorato; Rosa, 2022).

A reprodução dessas formas de organização do trabalho se espalhou para além dos muros da fábrica, alcançando todos os trabalhadores dos mais diversos setores da economia, assim como do setor público. No sistema educacional brasileiro, ocorreu um amplo processo de reformas, tendo por referencial as mudanças operadas no mundo empresarial e mercadológico, afetando negativamente o trabalho docente devido à precarização de suas condições de trabalho, degradação de suas condições de saúde, desregulamentação dos direitos trabalhistas, intensificação das tarefas, sobrecarga de trabalho, ampliação das exigências educativas e aviltamento salarial (Mazzini, 2018).

A expansão do neoliberalismo implicou mudanças negativas para a carreira docente. Dentre as principais, estão a desprofissionalização, a flexibilização, a intensificação e a degradação do trabalho do professor. Também se destacam as cobranças cada vez mais excessivas, o incentivo à competitividade, a perda de autonomia no e sobre o trabalho, a responsabilização pelos resultados escolares e a inserção de formas precárias de contratação. As inconsistências na carreira docente decorrentes desse processo comprometem a qualidade do ensino e o direito dos discentes a uma educação de qualidade (Oster; Martins; Sehnem, 2024).

Vale frisar que, concomitante à instauração desse quadro nefasto, o Estado neoliberal garante a conformação e enquadramento da subjetividade docente por meio de estratégias voltadas para a aceitação e legitimação de medidas que visam desestruturar a carreira docente, como o estímulo à competitividade, ênfase na meritocracia e em ganhos por produtividade ou resultados.

O neoliberalismo é regido pelo princípio da competitividade, na qual uma suposta impessoalidade do mercado dirigiria a ação humana para que ela fruisse harmoniosamente, sem a interferência coercitiva e/ou arbitrária do Estado, ou de qualquer autoridade, estando receptiva à liberdade de escolha. Para a concepção neoliberal, a vida do sujeito, suas escolhas, sucessos e fracassos, alcances e limitações são resultados exclusivamente de sua sorte ou mérito. Nesse caso, a melhor maneira de recompensá-lo seria oferecer-lhe dinheiro, para que, conservando sua liberdade de escolha, ele pudesse gozar das benesses do seu mérito (Ramos, 2008).

No campo educacional, isso se traduzirá na liberdade para escolha dos estabelecimentos de ensino e no estímulo à competitividade entre escolas e entre professores. No que concerne aos docentes, essa competição seria impulsionada pelo critério da meritocracia profissional, capaz de retirar do professor uma suposta tendência natural ao comodismo por meio de incentivos, estímulos ou mecanismos externos de pressão que levassem o docente a empenhar-se ao máximo na realização de seu trabalho, de modo a receber a recompensa pelo cumprimento de suas tarefas (Ramos, 2008).

As iniciativas voltadas para estabelecer uma conexão entre a remuneração dos trabalhadores e algum mecanismo de medição de seu desempenho remontam à Idade Antiga, quando os mesopotâmicos eram pagos consoante o número de cestas de azeitonas colhidas no trabalho agrícola (Cassettari, 2012). Todavia, o modelo pautado em “incentivos monetários” ou “estímulos” para professores é tido como um mecanismo administrativo que tem sua gênese em práticas gerenciais de empresas, por seguir os pressupostos das teorias motivacionais do comportamento que são imanescentes ao ideário das escolas administrativas de desenvolvimento gerencial (Passone, 2015).

São ações que se desenvolveram no âmbito privado e cujo princípio é considerar a diferenciação salarial com base no tempo de serviço, na formação adquirida e nos cargos ocupados, insuficiente para premiar os esforços (individuais ou coletivos) que resultam em melhorias no desempenho global das empresas. Essa insuficiência demanda a criação de incentivos financeiros capazes de motivar os profissionais a trabalharem mais e melhor (Cassettari, 2012).

Esse modelo, por intermédio do neoliberalismo, é operado no setor educacional, adotando uma variedade de termos técnicos: pagamento por performance, pagamento por desempenho, remuneração variável, remuneração por desempenho, incentivos e bonificações monetárias, bonificação por mérito. Contudo, seguindo uma lógica aparentemente simples: os professores estariam muito mais motivados a trabalhar mais e melhor com sua remuneração vinculada aos resultados escolares (Passone, 2015).

No campo educacional, o pagamento por mérito individual é o modelo mais antigo de remuneração por desempenho dos trabalhadores da educação pública. Nos Estados Unidos, iniciativas de premiação individual de professores e programas com essas características chegaram no final do século XIX e início do século XX, com destaque para os anos de 1920 e para a onda de premiações individuais nos anos de 1950. Na década de 1980, essas práticas ganham novo impulso (Minhoto; Penna, 2011; Cassettari, 2012).

Na perspectiva neoliberal, o setor público estaria em desvantagem em relação ao setor privado, pois suas organizações, como a escola, falham em incentivar seus trabalhadores a seguir os objetivos traçados pela própria organização devido a restrições impostas pela política salarial em vigor e pela estabilidade no emprego. A estabilidade no emprego e os esquemas de promoções e remunerações no setor público acabam se configurando em fatores limitantes do incentivo ao bom desempenho, pois causariam desalento nos indivíduos com iniciativa e mais dispostos a atuar consoante os objetivos da organização (Morduchowicz, 2003). O discurso neoliberal abarca também o trabalhador docente, pois:

Com relação ao salário dos professores, o principal problema não é o de serem em média tão baixos - eles podem até mesmo ser muito altos em média - mas o de serem demasiado uniformes e rígidos. Professores de nível baixo têm salários muito altos, e bons professores têm salários muito baixos. Os níveis salariais tendem a ser uniformes e determinados por tempo de serviço, diplomas obtidos de cursos - mais do que por mérito. Isso também, em grande parte, é o resultado do atual sistema de administração governamental das escolas, e torna-se mais grave a medida que a área sobre a qual o governo exerce controle torna-se maior. Aliás, esse é o motivo por que as organizações educacionais profissionais são tão entusiasticamente favoráveis ao alargamento desta área - da escola distrital local ao Estado, do Estado ao Governo Federal. Em toda organização burocrática, as escalas de salários padronizados são quase inevitáveis; é praticamente impossível estimular uma competição capaz de levar a diferenças significativas nos salários baseados no mérito. [...] Em qualquer área, seja a da carpintaria ou a do magistério, a maioria dos trabalhadores é favorável a escalas de salários padronizados e opõe-se a diferenças baseadas em mérito, pela razão óbvia de que os especialmente talentosos são sempre poucos. Trata-se de um caso especial da tendência geral que as pessoas têm de se associarem para fixar preços por meio de sindicatos ou de monopólios industriais. Mas esse tipo de acordo é sempre destruído pela competição, a não ser que o governo os oficialize ou pelo menos dê apoio razoável. (Friedman, 1982, p. 101).

Para o ideário neoliberal de educação, é necessário modificar o sistema de pagamento dos professores para promover a melhoria da qualidade do ensino na escola. Nesse sistema, o pagamento de professores por mérito seria crucial para a melhoria da remuneração docente, incidindo positivamente sobre o *status* da profissão e sobre a atratividade da carreira em comparação a outras profissões. As reformas educacionais nos países da América Latina, postas em prática a partir dos anos de 1980, tiveram por base esse pressuposto (Minhoto; Penna, 2011).

É nesse contexto que aumentos e ganhos salariais com base exclusivamente no tempo de serviço, assim como na obtenção de diplomas via formação, são questionados. No campo educacional, essa crítica ganha relevo, sobretudo, pelas escolas estarem “entre as organizações em que [...] a antiguidade segue sendo um dos principais incentivos [...]” (Morduchowicz, 2003, p. 10) para obtenção de ganhos salariais. O professor, uma vez empregado, tinha seu salário aumentado “conforme a experiência acumulada, reconhecida esta por meio do pagamento do adicional por antiguidade [...]” (Morduchowicz, 2003, p. 10-11). Consoante o paradigma neoliberal:

Um dos conceitos de maior peso sobre os custos educativos é o salarial que (tenta) remunerar a experiência. Em todos os sistemas educativos a experiência é reconhecida através de aumentos de salários escalonados no tempo. A forma tradicionalmente adotada para remunerá-la tem sido o pagamento de um adicional por tempo de serviço. Como se sabe, este componente – que nos parece recompensar mais a fidelidade ao setor que a experiência – tem sido alvo de numerosas e demolidoras críticas. (Morduchowicz, 2003, p. 13).

Esse mecanismo de remuneração, para os teóricos neoliberais e seus defensores, encontra-se em clara decadência por não se vincular “às necessidades organizacionais e aos processos de trabalho exigidos para o desenvolvimento de escolas eficazes [...]”. Por isso, “a ideia do pagamento por antiguidade vai sendo cada vez mais abandonada [...]” (Morduchowicz, 2003, p. 11).

A escala padronizada de salários dos professores passa a ser considerada um problema a ser superado para dar lugar a um padrão de gestão e financiamento que estimule a competição necessária para ocorrer a diferenciação entre salários consoante os resultados escolares obtidos por cada docente, premiando assim seu mérito. Esse padrão corresponde aos princípios do neoliberalismo e da Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP, enquanto um tipo de privatização endógena²⁷ e indireta, tem sido elemento constitutivo de intensos processos de reformas do Estado na América Latina desde a década de 1990²⁸. Trata-se de uma visão economicista e mercadológica da administração governamental, com ênfase na flexibilidade gerencial por meio de contratos gerenciais e da descentralização

²⁷ A privatização endógena refere-se à importação de ideias, métodos e ferramentas típicos da empresa privada para o setor público. Já a privatização exógena consiste na abertura dos serviços públicos ao setor privado por meio de modalidades geradoras de algum benefício econômico, tais como: concessões, terceirizações, parcerias público/privadas, dentre outras (Oliveira, 2018).

²⁸ A NGP remonta ao final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, tendo sua origem no Reino Unido, sob governo da Primeira-Ministra Margaret Thatcher e em administrações municipais norte-americanas, como as que fazem parte do Estado da Califórnia. Depois se espalhou para a Nova Zelândia e para a Austrália (Oliveira, 2018).

administrativa como estratégia para a redução de custos e aumento da eficiência (Gutierrez, 2010; Oliveira, 2018).

Ela introduz os valores da economia privada na gestão pública ao adotar como referência para o setor público o modelo da empresa privada. Nisso, vai impondo nos serviços um padrão de gestão condizente com o caráter da empresa por meio da efetivação de princípios como a separação entre as atividades de controle e execução, a concorrência entre os setores público e privado, a terceirização de serviços, a gestão por resultados, a contratação com base em metas e objetivos, avaliação por desempenho, responsabilização dos agentes públicos de forma puramente instrumental e a vinculação da remuneração ao desempenho (Gutierrez, 2010; Oliveira, 2018). As estruturas salariais docentes, ainda em vigor, na perspectiva neoliberal e da NGP, seriam promotoras da injustiça, pois uma de suas desvantagens se refere a:

[...] 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 aqueles 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 menos 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. 11-12).

A diferenciação salarial com base no mérito e no desempenho se configura como justificativa para desigualdades nas remunerações. Tem-se aqui mais um mecanismo típico da “empresa flexível”, nascida do toyotismo, transplantado para a educação pública e para a regulação do trabalho docente (Antunes, 2017). Um recurso imposto somente para acentuar a superexploração do trabalho como parte da “tendência crescente à precarização estrutural da força de trabalho em escala global” impulsionada “por ‘metas’ e ‘competências’, que se tornaram o novo cronômetro da era digital” (Antunes, 2017, p. 5 e 6).

Organismos internacionais e regionais, assim como agências multilaterais do capital, aderiram a essa tendência. Um exemplo disso tem sido a Unesco. Na obra *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (1996)*, coordenado por Jacques Delors, verifica-se a adesão da Unesco ao esquema de remuneração com base no desempenho, resultados e no mérito. Segundo o documento supracitado, para melhorar a qualidade do ensino e promover a motivação dos professores, todos os países devem considerar que:

[...] A inspeção deve não só controlar o desempenho dos professores, mas também manter com eles um diálogo sobre a evolução dos saberes, métodos e fontes de informação. Convém refletir nos meios de identificar e recompensar os bons professores. É indispensável avaliar de forma concreta, coerente e regular, as aquisições dos alunos. Há que dar mais importância aos resultados da aprendizagem e ao papel desempenhado pelos professores na obtenção dos mesmos. (Unesco, 1996, p. 160).

A remuneração, ao invés de se converter em elemento de valorização para todos os professores, é convertida em instrumento de controle do trabalho de todos e de recompensa somente para aqueles que participaram de forma “positiva” dos resultados de aprendizagem dos alunos. No contexto da NGP, prêmios e bonificações, além de outros incentivos articulados aos processos de avaliação, são utilizados para compensar parcialmente o achatamento salarial dos professores (Oliveira, 2018).

O documento supracitado dedica uma seção aos professores. Entretanto, é totalmente vago e minimalista ao tratar da valorização objetiva deles. Nele não há proposições claras e efetivas sobre como melhorar as condições de trabalho docente, sua jornada de trabalho e sua remuneração. No tocante a isso, de modo genérico, se limita a destacar que, para manter no ensino os “bons professores”, é preciso “oferecer-lhes condições de trabalho satisfatórias e remuneração comparável à das outras categorias de emprego que exigem um nível de formação equivalente [...]” (Unesco, 1996, p. 161).

O documento da Unesco (1996) dá certa ênfase à formação inicial e continuada, mas enviesada pela pedagogia das competências, pelo neoprodutivismo, neoescolanivismo, neoconstrutivismo e pelo neotecnicismo²⁹. De fato, as medidas recomendadas, assim como as revisões na regulamentação da carreira docente, em curso na atualidade, têm procurado promover a melhoria no desempenho profissional do professor, “estabelecendo, num primeiro momento, um controle sobre a formação inicial, a fim de verificar se propicia as competências exigidas para o desempenho da função docente [...]” (Minhoto; Penna, 2011, p. 155). Todavia:

²⁹ O *neoprodutivismo* é o produtivismo metamorfoseado. É uma ideologia de organização do trabalho voltada para o aumento constante da produtividade por meio da geração de trabalhadores polivalentes, competitivos e que vistam a camisa da empresa, embora não haja no capitalismo garantia de emprego para todos. O *neoescolanivismo* é o escolanovismo reconfigurado. É uma teoria pedagógica que preconiza a formação de indivíduos adaptáveis às demandas de mercado, capazes de “aprender a aprender” para competir pelos disputados e limitados postos de trabalho disponíveis, mesmo que estes estejam precarizados. O *neoconstrutivismo* é o conjunto de teorias decorrentes da reconfiguração do construtivismo com ênfase no individualismo e na pragmática, elidindo a preocupação com a verdade, a explicação e/ou com o conteúdo para dar lugar ao êxito, ao fim prático perseguido e às competências adaptativas. O *neotecnicismo* é o tecnicismo redesenhado. É uma teoria pedagógica que advoga que a gestão e o controle da educação têm que ter como escopo os resultados, não o processo, a fim de reduzir custos, encargos e investimentos na educação. Por fim, a *pedagogia das competências* é o corpo teórico-ideológico que, por meio da apologia das “competências” demandadas pelo mercado (em constante transformação), busca moldar comportamentos flexíveis diante de uma realidade onde as necessidades de sobrevivência não estão garantidas e a sociedade é desigual e injusta (Saviani, 2013).

Se, de fato, esse controle é necessário, importa analisar criticamente a maneira como a formação tem sido compreendida na atualidade, centrada na ideia de competências mais que na aquisição de saberes e conhecimentos necessários ao exercício profissional, assumindo caráter técnico e instrumental [...]. Além disso, o conceito de competência voltado ao ensino para o mundo “pós-revolução tecnológica”, em constante transformação, aliado à ideia da eficácia dos sistemas educacionais, introduz a necessidade de permanente checagem do desenvolvimento dos professores, uma vez que as competências devem se desenvolver ao longo da trajetória profissional. Nesse sentido, Bourdieu (1998), ao discutir as relações de trabalho estabelecidas na atualidade, destaca a sensação de profunda insegurança e incerteza dos trabalhadores em decorrência do estabelecimento de uma ordem social fundada em competências, que os obriga a atenção e reinvenção permanentes. (Mínho; Penna, 2011, p. 155).

Além da promoção da pedagogia das competências voltada para o controle do trabalho docente e geradora de inseguranças e incertezas entre os professores, o documento da Unesco (1996) não faz menção à estruturação da carreira docente voltada para um substancial processo de valorização de todos os docentes, comungando do discurso neoliberal de que se faz necessário estimular os bons professores e premiá-los como política de financiamento mínimo e valorização minimalista do trabalho docente.

Chega-se ao absurdo de indicar como medida para melhorar a qualidade do ensino que “[...] Os professores deveriam também ter a possibilidade de exercer outras profissões, fora do contexto escolar, a fim de se familiarizarem com outros aspectos do mundo do trabalho, como a vida das empresas que, muitas vezes, conhecem mal [...]” (Unesco, 1996, p. 161). Desse modo, o documento desconsidera a relevância do estabelecimento de uma jornada de trabalho de tempo integral numa única escola como condição necessária para a qualidade do ensino e qualidade de vida do professor. Cabe assinalar que:

[...] dada a importância de o professor dedicar-se ao projeto educativo de uma escola, envolvendo-se não apenas com a aula, mas com o conjunto de atividades implicado no processo de ensino e de aprendizagem de qualidade, é fundamental que os entes federados façam esforços para que o máximo de professores tenha sua jornada de trabalho numa única escola. [...]

Trabalhar numa única escola corrobora sobremaneira para que o professor possa pensar suas aulas como parte de um projeto político pedagógico articulado às demandas da comunidade escolar e dedicar-se em termos profissionais integralmente ao processo educativo de uma unidade escolar. (Jacomini; Cruz; Castro, 2020, p. 11).

O documento da Unesco (1996) ignora as particularidades inerentes à realidade de cada país, como o caso do Brasil, onde, devido aos baixos salários, os professores com jornadas de trabalho parcial acabam sendo obrigados a ter dois cargos na mesma rede de ensino ou são compelidos a trabalhar em mais de uma rede de ensino. Na verdade, a diversidade de políticas remuneratórias e de jornadas produzidas no país colide com a perspectiva de consolidação de

um sistema que propicie ao docente subsistir do exercício profissional somente em uma rede de ensino e uma única escola, com tempo reservado à aula e às atividades de apoio à docência (Jacomini; Cruz; Castro, 2020).

Esse posicionamento também procura ocultar ou elidir que um trabalho valorizado deve (ou deveria) bastar a si para a promoção de uma vida digna e do aprendizado necessário para o seu exercício. Ocorre que “o salário dos professores da educação básica no Brasil é baixo, comparado a outros países. [...]” (Sousa; Moura, 2020, p. 7). E, devido a essa insuficiente remuneração, uma parcela de professores brasileiros acaba por acumular atividades laborais remuneradas não vinculadas à docência, de modo a garantir melhores condições de vida para si e para suas famílias (Sousa; Moura, 2020).

Nesse cenário, Vieira (2003) destaca que 16,5% dos professores exercem trabalhos remunerados diferentes da docência. Esse índice é muito próximo daquele detectado pelo Gestrado/UFG, uma vez que 13% dos docentes participantes do survey afirmam exercer alguma atividade remunerada em outro setor não ligado à educação (PESQUISA..., 2010). (Sousa; Moura, 2020, p. 6).

Por fim, no documento da Unesco (1996), há a aceitação de que a vida nas empresas deve ser o parâmetro para nortear o trabalho docente na escola, o que coaduna com a defesa da gestão por resultados e do mérito como critério para aumento da remuneração docente. Isso vai à contramão da defesa da valorização docente como direito de todo professor e um dever do Estado. Contudo, atende aos novos padrões de exploração do trabalho instaurados pelo neoliberalismo, pelo toyotismo e pela NGP.

Em âmbito regional, o Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL) atua em consonância com a Unesco, norteador seus debates sobre valorização docente consoante as premissas neoliberais. Tal posicionamento do Programa não é aleatório, já que o PREAL, fundado em 1996, além de ser financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (USAID) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realiza, frequentemente, trabalhos de pesquisa encomendados pelo Banco Mundial e/ou com financiamento deste organismo internacional (Grochoska, 2015).

Os documentos elaborados pelo PREAL fazem uma crítica das escalas uniformes de remunerações em vigor. Um desses documentos foi elaborado por Morduchowicz (2003) sob o título “*Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes*”. Nele, Morduchowicz advoga que “o atual regime de remunerações não faz distinção entre desempenhos maus ou medíocres dos professores. [...]” (p. 17) e que “o problema das escalas salariais uniformes é que elas não

contemplam nem incentivos, nem penalidades (monetários) que discriminem o desempenho dos trabalhadores. [...]” (p. 22).

Durante a década de 1980, a solução apontada para as escalas salariais uniformes foi o pagamento por mérito ou produtividade. Nesse contexto, esse modelo de pagamento (de bonificação, na verdade) adquiriu importância no sistema educativo de numerosos distritos escolares dos Estados Unidos (Morduchowicz, 2003). Esse modelo se baseia na avaliação do desempenho individual ou do corpo docente como critério para ganhos remuneratórios.

A ideia central deste modelo é premiar (em geral com bônus em dinheiro) os professores que mais se destacarem em avaliações individuais e, assim, recompensá-los por seus esforços além de estimular o conjunto do corpo docente a melhorar o seu desempenho. As próprias avaliações são encaradas como instrumentos que podem ajudar os professores a compreenderem o que estão fazendo bem e no que podem melhorar por meio do *feedback* dos avaliadores. (Cassettari, 2012, p. 5).

Nesse sentido, os professores individualmente e o corpo docente das escolas se sujeitam a um processo de competição norteada por avaliações que classificam os docentes conforme o mérito ou produtividade. A defesa do pagamento por mérito se pauta no discurso de que, se os docentes forem remunerados competitivamente com base em seus respectivos desempenhos, irão trabalhar mais, sendo os mais eficazes recompensados monetariamente. Adota o raciocínio de que, nesse ambiente de competição, os professores são motivados pelos estímulos monetários e que esse modelo de remuneração proporciona o incentivo necessário para a internalização de um comportamento de superação mais adequado para a projeção de sua carreira profissional (Morduchowicz, 2003).

Entretanto, a complexidade da relação do professor com o seu trabalho torna a avaliação individual de cada docente consoante seus méritos uma tarefa bastante difícil. O trabalho docente é complexo, com múltiplos objetivos, sendo a totalidade dos resultados almejados intangíveis e de difícil mensuração. A complexidade que envolve o “produto” da docência torna complicada a sua classificação (Morduchowicz, 2003; Minhoto; Penna, 2011; Cassettari, 2012).

Por essa razão, tem sido difícil fixar critérios que definam, de modo claro e preciso, um bom professor, resultando em críticas recorrentes a programas de pagamento por mérito, que, na grande maioria das vezes, são baseados em critérios vagos e restritos ao julgamento subjetivo dos avaliadores. De fato, o pagamento por mérito individual tem sido, na atualidade, o modelo mais criticado de remuneração docente por desempenho (Morduchowicz, 2003; Minhoto; Penna, 2011; Cassettari, 2012).

A ausência de clareza nas regras e critérios que envolvem as avaliações subjetivas pode resultar em distorções na distribuição dos bônus, além de impedir que os docentes entendam, com objetividade, quais são seus direitos e deveres em relação ao recebimento dos adicionais por mérito. Um dos maiores problemas das avaliações subjetivas são suas possíveis implicações, pois, com frequência, os docentes premiados são aqueles que têm maiores concordâncias com seus supervisores ou um melhor relacionamento pessoal com o diretor, ou seus pares, e, não necessariamente, os melhores professores (Morduchowicz, 2003; Cassettari, 2012). “Isto faz com que tais programas, na grande maioria das vezes, sejam vistos com preocupação e descrença pelos professores. [...]” (Cassettari, 2012, p. 6). Nesse caso:

[...] o que ocorre se alguém recebe avaliação inferior à que ele próprio acredita merecer e, em represália, diminui seu desempenho (pior ainda se este fosse anteriormente considerado regular)? Paralelamente, poder-se-ia correr o risco de perder a cooperação dos docentes que, mesmo sendo bons, não fossem suficientemente qualificados para conseguir o adicional de salário. Neste sentido, há desincentivo ao trabalho grupal (não há jogo cooperativo) – e o risco de que os docentes evitem a interdisciplinaridade que seu trabalho supõe e requer. [...]” (Morduchowicz, 2003, p. 24).

Na verdade, o pagamento por mérito se configurou em uma forma de minar a cooperação entre os docentes e estimular a competição entre eles, sobremaneira, quando a bonificação é restrita a um diminuto grupo de professores. Os programas que pagam bonificações por mérito ou resultados vão à contramão da cultura da colegialidade e da cooperação que devem (ou deveriam) ser praticadas nas escolas, incluindo as mais eficientes (Cassettari, 2012).

Desse modo, se materializa como um elemento de remuneração que traz prejuízos aos docentes e à escola, em vez de estimular boas *performances* escolares (Cassettari, 2012). Ensinar envolve trabalho em equipe e isso é incompatível com o regime individual inerente ao pagamento por desempenho individual (Minhoto; Penna, 2011).

Frente a essa incompatibilidade com a cooperação e o trabalho em equipe na escola, os defensores do sistema de pagamento por mérito produziram variações do mesmo: *a bonificação com base nos resultados das escolas* e *o sistema de pagamento por competências*. No modelo de pagamento *com base nos resultados das escolas*, “todos os professores (e, em alguns casos, também os funcionários e até mesmo os alunos) das escolas que alcançarem objetivos previamente estabelecidos devem ser premiados, sendo que sua principal meta é melhorar resultados obtidos nas avaliações externas [...]” (Cassettari, 2012, p. 7). Nesse modelo:

Os prêmios podem ser concedidos para a compra de materiais e equipamentos escolares ou como um adicional no salário dos professores. Nas propostas em que os prêmios são destinados aos professores, trata-se sempre de um bônus ao final da avaliação e não de um acréscimo salarial permanente, fazendo com que os professores tenham que reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo. Diferentes ideias podem subsidiar a distribuição dos bônus, entre elas: a de que todos os professores recebam a mesma quantia, independentemente do seu salário base (entendendo que a contribuição de todos é igual para a produção dos resultados); e a de que os professores recebam o bônus de acordo com uma porcentagem do seu salário base (entendendo que aqueles que recebem mais têm uma participação maior na produção dos resultados). (Cassettari, 2012, p. 8).

Os programas que seguem esse modelo, em geral, recorrem ao resultado das escolas nos sistemas de avaliação em larga escala como critério central para distribuição das bonificações. Todavia, vincular a remuneração docente aos resultados nos sistemas de avaliação em larga escala pode estimular diversos comportamentos questionáveis de escolas e professores, tais como: a seleção dos melhores discentes e exclusão dos que não conseguem se enquadrar nos parâmetros fixados por essas avaliações; fraudes; a concentração dos melhores docentes em algumas escolas, *pari passu* com o abandono dos demais docentes e escolas; uniformização e redução do currículo escolar ao que é cobrado nessas avaliações, dentre outros problemas (Cassettari, 2012).

Cabe assinalar que as noções de “cooperação” e “trabalho em equipe” fixadas são restritas à prática profissional e ao âmbito escolar. Os professores são instados a pensar e trabalhar coletivamente na resolução dos impasses de sua prática pedagógica, sobre os problemas relacionados ao seu “que fazer”, a fim de alcançar os objetivos e metas estabelecidos e, assim, obter a premiação ou bônus. O trabalho docente deve ater-se à coletividade escolar representada por pais, alunos, professores, gestores, e sua cooperação é voltada para encontrar soluções que demonstrem motivação, compromisso com seu cliente e que atendam com eficiência as demandas da instituição (Shiroma; Evangelista, 2003).

Essa ação “coletiva” não se estende “a uma prática solidária e política no âmbito da categoria do magistério”. Pelo contrário, os professores e demais profissionais da educação devem ser refratários a qualquer mobilização de sua categoria, “de modo que se sentiria mais membro de determinada organização escolar do que trabalhador de uma categoria profissional” (Shiroma; Evangelista, 2003, p. 16).

O “trabalho em equipe”, as “ações cooperativas”, o “time de trabalho”, a “família laboral/escolar”, postas pelo toyotismo em contraposição à organização fordista/taylorista, dadas as condições de assalariamento, convertem-se num arranjo que “estimula e se aproveita de um nefasto espírito de competição que se instala entre os membros e os próprios times, pois a avaliação gerencial pelo cumprimento de metas recai sobre o coletivo, cabendo aos membros

encaminharem internamente, como ‘pares’, as soluções diante das cobranças” (Antunes, 2017, p. 9-10). Trata-se aqui de conformar a consciência dos professores a fim de garantir o seu controle mediante o recurso à avaliação externa.

A avaliação “externa” ou “standard” segue a lógica gerencial e utilitarista do custo-benefício como medida da qualidade do ensino. Ela domina a política educacional no mundo ocidental, sendo seus traços mais comuns a utilização de dados estatísticos, a classificação sistemática do rendimento, a atribuição de sanções e penalidades aos profissionais da educação e escolas, e a ênfase na gestão por resultados, onde o conhecimento deixa de ser um fim em si para se converter em mero instrumento para a consecução de objetivos e metas (Passone, 2015).

O modelo de bonificação com base na avaliação dos resultados das escolas é uma medida paliativa que, além de ser focalizada somente nas escolas em si, premiando as melhores em detrimento do conjunto das unidades escolares que se encontram articuladas ao sistema de ensino, não resolve o problema da competição e do individualismo. Esses dois traços inerentes à administração gerencial capitalista persistem; o que muda é a escala: agora a competição por bonificações se dá entre os professores de uma determinada escola contra os docentes de outras unidades escolares.

Os docentes continuam confinados ao individualismo, mas agora supostamente trabalhando em equipe na escola, perseguindo uma “premiação” a cada processo avaliativo e assumindo passivamente a responsabilidade pelos fracassos da escola. Portanto, “a racionalidade neoliberal estaria produzindo sujeitos preocupados com a maximização de seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteiramente a responsabilidade por eventuais fracassos [...]” (Dantas; Bassi, 2021, p. 269-70). Ao mesmo tempo, produz sujeitos que não se identificam com sua categoria profissional nem com as demandas de sua carreira relativas à sua valorização profissional: formação, condições de trabalho e remuneração.

Em relação ao *sistema de pagamento por competências*, é posto pelos neoliberais e adeptos da gerência empresarial na educação como “um novo regime salarial consistente com um modo de organização tendente a impulsionar e fortalecer a autonomia escolar [...]” (Morduchowicz, 2003, p. 32). Esse modelo desenvolveu-se nos Estados Unidos, durante a década de 1990, preconizando que o enfoque dos sistemas educativos deve ser o de remunerar o conjunto de habilidades e conhecimentos desejáveis pelo sistema que sejam aplicáveis na prática (Morduchowicz, 2003).

As competências podem ser definidas e valoradas pela escola ou externamente. Todavia, são competências que irão premiar o “progresso”, o resultado, não o conhecimento e/ou

habilidades do professor. Para a efetivação desse sistema, é preciso considerar como categorias ou campos inerentes a ele:

[...] 1) instrução – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com os conteúdos ensinados, com o currículo, com a prática pedagógica, com como as crianças aprendem etc.; 2) atividade extraclasse – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com o conhecimento de outras disciplinas (que pode ajudar na interdisciplinaridade), com o acompanhamento de novos professores, com o aconselhamento de pais e alunos etc.; 3) liderança – que envolve conhecimentos e habilidades relacionados com a gestão democrática das escolas (elaboração de projetos político pedagógicos, planejamento e monitoramento dos gastos, execução da avaliação institucional etc.). (Cassettari, 2012, p. 10).

A noção de competências incorporada pelos apologetas da remuneração por mérito e gestão por resultados procura inculcar nos docentes e demais trabalhadores da escola que eles precisam dominar certas competências, habilidades e comportamentos, que dadas as condições objetivas de trabalho e de vida de parte significativa deles, jamais vão dominar. Nesse caso, o escopo é que eles tenham ciência, por meio dos resultados das avaliações em larga escala, de sua incapacidade de atingir tais competências, e, assim, assumam a responsabilidade pelas sanções e punições que eles e as escolas recebam por isso, implicando também aceitar o fim de sua estabilidade, a retirada de seus direitos e o desmonte de sua carreira como algo necessário para se atingir os patamares de competências impostos. Vale ressaltar que:

A retórica da competência era portadora da aura positiva do desafio de manter-se atualizado, ao lado das últimas inovações, e tinha também a função de lembrar o professor que estaria submetido ao risco perpétuo de perder o emprego, a posição, o cargo, as benesses e os direitos conquistados. A nosso ver, a avaliação afere, ademais, o grau de incorporação do projeto governamental pelo professorado. A partir dos indicadores que ela oferece, torna-se possível responsabilizar o professor por tarefas para as quais não foi preparado, estruturar o discurso da competência para colocá-lo na ilusão de que pode escolher: ou investir em sua profissionalização, formação continuada, ampliando seu rol de competência, ou enquadrar-se em outra lista, a dos incompetentes. (Shiroma; Evangelista, 2003, p. 15).

Os professores têm sido cada vez mais impelidos a buscar, por sua conta e risco, as habilidades e competências exigidas pelos governos, sistemas de ensino e escolas. Cabe ao professor fazer sua parte para ser competente e não esperar por socorro ou “salvação” vinda do Estado e seus governos. O foco da responsabilização é o professor. É ele o responsável pelo sucesso ou insucesso de todo o sistema educacional. No caso de fracasso da escola e do sistema de ensino, a culpabilização se deve à sua apatia, preguiça e incompetência (Evangelista; Valentim, 2013). Nesse contexto:

Os docentes se autocontrolam e modificam seus comportamentos em uma busca individual pelo alcance dos resultados. Porém, nessa busca incessante pelas metas, eles poderão desenvolver, caso não alcancem os resultados esperados, um intenso sentimento de culpa pelo fracasso pessoal e coletivo. (Evangelista; Valentim, 2013, p. 1012).

Há uma inversão cínica: a educação deixa de ser um direito social efetivado por meio de políticas públicas sob responsabilidade do Estado e passa a ser um sistema produtivo gerador de produtos para o mercado, cujo principal responsável (se não o único) é o professor. O pagamento por mérito ou desempenho, assim como suas variações, como o sistema de competências, no contexto da sociedade capitalista, representa a subsunção da valorização docente aos desígnios do capital e às orientações das ideologias voltadas para sua legitimação no campo educacional: neoliberalismo, neoescolanivismo, neoconstrutivismo, neotecnicismo e pedagogia das competências.

A luta pela efetivação dos indicadores de valorização docente e mesmo a própria carreira é apontada muitas vezes como um obstáculo para o alcance das metas predefinidas para a obtenção de prêmios e bonificações, sendo indicada por diversos organismos internacionais e regionais do capital como um problema para que os países da periferia do capitalismo alcancem uma educação de alta qualidade. Esse é o caso do Banco Mundial (BM), que tem procurado impor ajustes aos países da América Latina, com destaque para o Brasil, no sentido de enquadrar a educação nos parâmetros estabelecidos pelo mercado.

O Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) são as organizações que compõem o Grupo Banco Mundial (GBM), mais comumente chamado de Banco Mundial (BM)³⁰. Trata-se de um conjunto de entidades cuja atuação se relaciona e se organiza visando propagar e garantir o controle do capitalismo sobre o mundo, especialmente os países da América Latina (Amorim; Leite, 2019).

A partir da década de 1990, a interferência do BM na elaboração, financiamento e controle das políticas educacionais dos países periféricos se ampliará. Essa intervenção mais acentuada no campo educacional visa ajustá-lo às demandas geradas pela reestruturação produtiva e do trabalho, enquanto respostas à crise estrutural do capital em curso desde os anos de 1970. A educação passa a ser parte integrante do processo de expansão capitalista, na qualidade de fronteira econômica a ser explorada pelo mercado e na função de formadora das gerações de trabalhadores conformados às novas demandas do capital no setor econômico e no aparato estatal (Amorim; Leite, 2019).

³⁰ Utilizar-se-á a sigla “BM” para se referir ao Grupo Banco Mundial.

Para o BM, os sistemas educacionais de países periféricos como o Brasil devem delimitar sua atuação ao cumprimento de três papéis centrais: 1) incrementar na força de trabalho habilidades e competências que assegurem o crescimento econômico; 2) prover suporte à diminuição da pobreza e da desigualdade; 3) converter gastos no setor educacional em resultados educacionais. Para cumprir essas funções, principalmente a última, faz-se necessário que esses países assumam uma concepção de educação gerencial, focada na racionalização/redução de recursos, na otimização/intensificação do trabalho e na maximização dos resultados (Amorim; Leite, 2019).

As estratégias voltadas para o professorado também estão vinculadas às diretrizes de recuperação de custos, com consequente redução de gastos com esses trabalhadores e o reforço ao desenvolvimento da iniciativa privada. Nesse sentido, aspectos como a formação pedagógica de base do professor, suas condições de vida e de trabalho, jornada de trabalho adequada, número de alunos por professor são considerados pouco relevantes para a aprendizagem e enfatizados somente como meios de redução dos custos do ensino (Fonseca, 2001).

O BM também atua no sentido de difundir e institucionalizar a remuneração por mérito, por desempenho ou resultados em países da periferia do capitalismo, com destaque para a América Latina. Tem produzido diversos documentos com esse objetivo. Um deles é intitulado *“Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos”*, publicado em 2010 pelo BM. Esse documento revela a relação entre o Banco e os governos brasileiros no sentido de conformar a educação brasileira aos preceitos neoliberais.

No que concerne aos docentes brasileiros, tece uma crítica aos gastos com esses trabalhadores. O documento chama a atenção para o “aumento dos custos” com o professorado por meio de “várias políticas públicas durante a década passada” (2000 a 2009), que “reduziram o tamanho médio das classes e impuseram aumentos generalizados dos salários de professores, com pouca evidência – tanto no Brasil quanto em outros lugares – de que estas contribuíssem para resultados melhores. [...]” (Banco Mundial, 2010, p. 5).

O BM no documento supracitado acaba por desconsiderar estudos do próprio Banco, como o de Liang (2003³¹), que, durante a primeira década do século XXI, evidenciaram desvantagens nos salários dos professores brasileiros em relação a outros trabalhadores não

³¹ Liang, em seu estudo, ao fazer a comparação do salário dos professores com o de outros trabalhadores, não levou em consideração a comparação entre trabalhadores com o mesmo nível de formação (Barbosa, 2014).

docentes. Alguns estudos, como o de Lamarino (2005)³², apontaram os salários dos professores como menores até do que os de trabalhadores com nível médio de escolaridade (Barbosa, 2014).

Estudos fora do âmbito do BM também explicitaram a baixa remuneração recebida pelos professores brasileiros nesse período, como a pesquisa de Siniscalco (2003), que, ao comparar o salário docente em 38 países, demonstrou que, em geral, seus salários são mais baixos que o de outros profissionais não docentes com a mesma qualificação e que, no caso brasileiro, os salários anuais dos professores estavam entre os mais baixos, estando abaixo de países como Indonésia e Peru. Lüdke e Boing (2004) também destacaram, em sua pesquisa, desvantagens e disparidades no salário dos docentes brasileiros, quando comparados com outros países (Barbosa, 2014).

Essa desvantagem também foi verificada em âmbito nacional. Moriconi e Marconi (2008), em estudo comparativo dos salários dos professores brasileiros dos setores público e privado com outras ocupações desses setores, constataram grandes discrepâncias negativas dos salários dos docentes em relação a todos os salários dos demais trabalhadores, sobretudo em relação aos que detinham nível superior. No setor público, o salário desses professores seria 52,1% menor que os salários dos demais servidores (Barbosa, 2012).

Gatti e Barreto (2009), em pesquisa publicada pela Unesco, ao comparar o salário dos professores brasileiros com o de outros profissionais, constataram que, não obstante, as médias salariais serem maiores, as medianas denunciavam o grande número de docentes com baixas remunerações no Brasil. Enquanto a média salarial dos docentes era de R\$ 927,00, a mediana situava-se em R\$ 720,00, indicando que 50% dos professores percebiam um salário abaixo desse valor, sendo que 60% dos professores do Nordeste do País recebiam menos que R\$ 530,00 (Barbosa, 2014).

Além de desconsiderar todos esses estudos, o *‘Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos’* (2010) cai em contradição, pois, ao mesmo tempo que critica as políticas que resultaram no aumento dos salários dos professores brasileiros, afirma que para se garantir a melhoria na qualidade do ensino, faz-se necessário melhorar a qualidade dos professores, demandando a superação do quadro de baixa atratividade que marca a docência no País. Segundo o BM (2010):

No Brasil, a carreira docente se tornou uma profissão de baixa categoria que não consegue atrair os candidatos de alto rendimento acadêmico. Os dados indicam que os professores são recrutados do terço inferior dos estudantes do ensino médio –

³² Lamarino estabelece comparações com diversos grupos sem considerar a equivalência de formação como principal critério de análise (Barbosa, 2014).

contrastando com a Singapura, Coréia e Finlândia, onde os professores vêm do terço superior. A melhoria da qualidade dos professores no Brasil exigirá o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade, o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a recompensa pelo desempenho. Tanto o governo federal quanto alguns governos estaduais e locais já iniciaram reformas nessas áreas, com programas de bônus para professores nos estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e no município do Rio de Janeiro. Com o apoio da equipe de educação do Banco Mundial, esses sistemas escolares também estão usando métodos padronizados de observação em sala de aula desenvolvidos nos países da OCDE para olhar dentro da “caixa-preta” da sala de aula e identificar quais são os exemplos de boas práticas de professores que podem ancorar os seus programas de desenvolvimento profissional. (Banco Mundial, 2010, p. 6).

O BM, em um mesmo documento, condena os aumentos generalizados dos salários dos professores, afirmando que há poucas evidências de que contribuam para a melhoria dos resultados escolares e, paradoxalmente, classifica a carreira docente como de baixa categoria e pouco atrativa para pessoas de alto rendimento acadêmico. Ocorre que a baixa atratividade do trabalho docente se dá justamente por conta dos baixos salários.

É difícil atrair bons estudantes para a docência com baixos salários e carreira com escassas possibilidades de progressão. Há fortes conexões entre bons salários e a procura por determinada ocupação, reforçando a ideia de que uma melhora significativa no recrutamento dos profissionais do magistério demanda uma remuneração mais elevada, pois, se bons salários por si só não garantem melhorias na qualidade do ensino, sua ausência inviabiliza a atração dos graduandos mais bem preparados para atuação docente na educação básica, uma das condições necessárias para elevar a qualidade da educação no País (Barbosa, 2012).

Para resolver o problema da baixa atratividade do trabalho docente, o BM advoga a substituição das políticas públicas voltadas para a redução nas turmas e o aumento salarial dos professores por programas de bonificação e recompensa pelo desempenho. Para reforçar sua defesa da gestão por resultados, o Banco faz o elogio de alguns estados e municípios brasileiros que implementaram medidas focadas em premiações por desempenho, como foram os casos dos estados de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, e do Município do Rio de Janeiro.

Trata-se de uma “solução” reducionista e minimalista para o problema da baixa atratividade da carreira docente e, por conseguinte, da qualidade do ensino. Abstrai-se do debate que, para se ter um padrão mínimo de qualidade do ensino, faz-se necessário garantir os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

A valorização docente é imanente a essa qualidade. Portanto, a garantia desses insumos demanda professores qualificados, bem remunerados, com remuneração equivalente à de outros trabalhadores com mesmo nível de formação, progressão na carreira, jornada de trabalho adequada, com garantia de tempo para formação continuada, preparação de atividades, planejamento, avaliação e interação com a comunidade escolar. Também demanda a garantia

de condições adequadas de trabalho e de aposentadoria, uma proporção de alunos por docente adequada e incentivos à formação inicial e continuada.

A orientação neoliberal e gerencialista do BM acaba por elidir toda essa materialidade, pois demandaria, para sua efetivação, aporte significativo de recursos para o setor educacional, o que consumiria parte significativa do fundo público gerido pelo Estado, fundo esse que, na visão do Banco, deve ser posto a serviço da manutenção e ampliação das taxas de lucro do capital. Por essa razão, documentos posteriores do Banco têm dado continuidade à defesa da gestão por resultados e da bonificação por desempenho. Dentre esses documentos, destaca-se o intitulado *‘Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil’* (2017).

Nele, o Banco Mundial (BM) afirma que, no caso brasileiro, a “baixa qualidade dos professores é o principal fator restringindo a qualidade da educação [...]”. Essa baixa qualidade dos docentes para o BM ocorre porque: os “requisitos para o ingresso em curso de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade”; há “pouca seletividade na contratação de professores para os sistemas educacionais estaduais e municipais”; e, “os salários não são vinculados ao desempenho”. Para o BM, a “mudança desse paradigma exigirá reformas coordenadas de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal [...]” (Banco Mundial, 2017, p. 127). Consoante o documento do Banco Mundial a:

[...] desvinculação entre desempenho, estabilidade e remuneração, e mecanismos frágeis de monitoramento e controle fazem com que professores tenham pouco incentivos a manter frequência adequada. A literatura internacional oferece algumas possíveis soluções: introdução de um bônus por frequência para os professores; melhora dos mecanismos para registrar ausências e presenças; introdução e aplicação de ameaças de demissão por absenteísmo excessivo; introdução de benefícios vinculados à aposentadoria; e publicação de índices médios de absenteísmo nos relatórios de desempenho das escolas. (Banco Mundial, 2017, p. 130).

Para o BM, o problema da qualidade da educação no Brasil reside na má formação oferecida aos professores, em deficiências em seu recrutamento, no seu despreparo para o trabalho docente e, principalmente, na desvinculação entre estabilidade, remuneração e desempenho. Esse quadro, associado à ausência de mecanismos mais efetivos de controle e monitoramento do trabalho docente, resulta, inclusive, no absenteísmo excessivo dos professores brasileiros. Frente a essa realidade, aponta medidas voltadas para coibir e mesmo punir a infrequência docente, tais como o bônus por frequência, ameaças de demissão por absenteísmo recorrente, melhores mecanismos de registro de frequência/ausência, publicação de índices médios de absenteísmo.

O BM desconsidera que o absenteísmo docente se encontra relacionado a jornadas excessivas de trabalho assumidas pelos professores brasileiros, e que a intensificação dessas jornadas guarda vínculo direto com os baixos salários recebidos por esses trabalhadores. Para compensar os baixos salários e obter melhores rendimentos, os professores prolongam e tornam mais intensas sua jornada de trabalho ao assumir mais aulas e, por diversas vezes, trabalhar em mais de uma escola e em mais de um período por dia, o que ocasiona maior desgaste do professor, assim como algumas consequências nefastas para o trabalho docente (Barbosa, 2012).

A excessiva jornada de trabalho docente, decorrente das baixas remunerações, é um dos principais agentes geradores de problemas de saúde entre os professores. O desgaste promovido pelo excesso de trabalho e pela necessidade de deslocamento constante de uma escola para outra concorre para o surgimento desses problemas de saúde, o que, por sua vez, traz implicações para a prática docente, ao suscitar licenças médicas ou faltas diárias que provocam a descontinuidade do trabalho docente. As faltas e licenças médicas parecem permitir o alívio do estresse provocado pela sobrecarga de trabalho diário, o distanciamento dos conflitos vivenciados na docência e a realização de atividades, como as de lazer, que não são possíveis justamente por conta das longas jornadas de trabalho (Barbosa, 2012).

Contudo, as recomendações do BM ignoram e silenciam diante dessa realidade, em grande medida associada aos baixos salários. Na verdade, segundo o *‘Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil’* (2017), “O piso salarial dos professores brasileiros está em linha com o que é pago em outros países com renda *per capita* similar [...]” (Banco Mundial, 2017, p. 127). Conforme o BM (2017):

No entanto, os salários dos professores no Brasil aumentam rapidamente após o início da carreira. Devido às promoções automáticas baseadas nos anos de serviço e da participação em programas de formação, em 15 anos de carreira os salários se tornam duas a três vezes superiores ao salário inicial, em termos reais. Essa evolução supera significativamente a maioria dos países no mundo. Além disso, vale destacar que os professores brasileiros têm direito a planos previdenciários relativamente generosos quando comparado a outros países da OCDE [...]. Essa generosidade dos benefícios previdenciários é muito superior aos padrões internacionais. (Banco Mundial, 2017, p. 127-8).

Pelo excerto, é evidente que, para o BM, os professores brasileiros de “baixa qualidade” vivem no melhor dos cenários se comparados à maioria dos países do mundo, muito embora não sinalize quais são esses países. Segundo o Banco, a situação dos docentes no país é bastante confortável devido às promoções automáticas com base nos anos de serviço e nos programas

de formação que proporcionam um rápido aumento salarial, com ganhos duas a três vezes maiores que o salário inicial. Além de contar com um generoso sistema previdenciário.

Todavia, o BM não apresenta dados consistentes que corroborem suas afirmações categóricas. As poucas e confusas informações postas pelo Banco no documento contradizem suas alegações quanto ao piso salarial dos docentes brasileiros estar em linha com o que é pago por países com renda per capita similar ou superar o da maioria dos países do mundo em termos de evolução.

O BM utiliza dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2014, publicados em 2016, sobre a média do salário real anual de professores do ensino fundamental II de 13 países³³, mais a média da OCDE, posta em equivalência ao dólar americano (USD) com base na paridade do poder de compra dos países (PPC). Os próprios dados desmentem as afirmações do BM sobre a “generosidade” que supostamente caracteriza a realidade salarial dos docentes brasileiros, pois, por meio deles verifica-se que a média do salário inicial da OCDE era algo em torno dos US\$ 30.000 anuais, enquanto a do Brasil não superava os US\$ 20.000 anuais, sendo inferior à média salarial de 11 países listados, com exceção da Eslováquia (Banco Mundial, 2017).

Além disso, o BM fornece informações somente do salário inicial dos professores brasileiros do ensino fundamental II, não apresentando dados sobre os salários dos docentes do ensino fundamental I e da educação infantil, e, principalmente, não expondo nada a respeito dos salários dos docentes brasileiros que ultrapassam os 15 anos de carreira ou que chegam ao topo da mesma, algo que faz em relação aos outros países listados pelo Banco (Banco Mundial, 2017).

A ausência de informações sobre o salário dos docentes brasileiros durante e no final do percurso da carreira demonstra a incoerência das alegações do BM sobre os professores do Brasil terem seus salários aumentados rapidamente após o início da carreira, tornando-se duas a três vezes maior que o salário inicial. Trata-se aqui de uma falácia convenientemente reproduzida como “verdade” pelo Banco a fim de convencer a população brasileira sobre a necessidade de promover ajustes fiscais e reduzir investimentos nas áreas sociais, como a educação, incluindo investimentos na valorização docente por meio de remunerações dignas.

O *Ajuste justo* (2017) promove um maquiavélico ataque não só aos docentes, mas também aos serviços e servidores públicos para convencer a população brasileira sobre a necessidade de se efetivar ajustes fiscais mais severos. A alegação de que os servidores públicos

³³ Os países apresentados no documento pelo BM são: Alemanha, Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Irlanda, México, Portugal, Suíça e Turquia (Banco Mundial, 2017).

são pouco produtivos e a resolução dos problemas enfrentados pelo País está fora do campo político carece de rigor técnico-científico e ético (Dantas; Bassi, 2021).

O BM, nesse documento, distorce a realidade educacional brasileira ao não considerar o contexto social, econômico, cultural e territorial onde a educação se encontra inserida. Por isso, realiza inferências e afirmações categóricas que, apesar de não terem credibilidade e não ultrapassarem o âmbito da mera opinião, de tão reiteradas, acabam se convertendo em “verdades”. Tudo com o propósito de garantir o apassivamento social e controlar possíveis revoltas contra a ordem capitalista; reduzir o repasse de recursos para as áreas sociais, como a saúde e a educação; e elevar o superávit primário para continuar a pagar uma impagável dívida pública (Dantas; Bassi, 2021).

No tocante à carreira docente, os documentos do BM e de outros organismos internacionais como a Unesco e a OCDE, são formulados com a intenção de convencer os interlocutores sobre uma suposta ineficiência do setor público decorrente de carreiras docentes mal estruturadas em torno de aspectos como o tempo de serviço, a formação acadêmica e a estabilidade no serviço público. Esses elementos da carreira docente são vistos como obstáculos para mudanças nas políticas educacionais com enfoque em padrões meritocráticos capazes de tornar os sistemas educativos mais eficientes, eficazes e produtivos, onde a avaliação de desempenho é crucial para bonificar e sancionar os professores (Thomazini; Jacomini, 2019).

O capital, para manter sua exploração sobre o trabalho com a mediação do Estado, procura criar um espaço global comum com base na fabricação de um consenso que enquadre os países, sobretudo, os que compõem a periferia do capitalismo, nos princípios estabelecidos pelo neoliberalismo, pela NGP e pela acumulação flexível, com destaque para o toyotismo. Isso vai ser determinante no caráter e finalidades da reforma do Estado e da educação no Brasil, no papel do professor nessa reforma, no padrão de financiamento estabelecido nesse contexto e nas políticas de valorização dos docentes brasileiros via carreira e remuneração.

CAPÍTULO 2

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DE FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo brasileiro é constitucionalmente do tipo cooperativo, pautado nos princípios da autonomia e interdependência dos entes federativos. No campo educacional, a União, o Distrito Federal, estados e municípios possuem competências e funções legalmente delimitadas, devendo atuar em regime de colaboração para seu cumprimento. Para isso, foi instituído um arcabouço legal para o financiamento da educação básica, objetivando conferir efetividade às políticas públicas educacionais, dentre elas as voltadas para a reprodução e valorização da força de trabalho docente.

Os avanços no campo da valorização docente obtidos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, por si, demandam recursos do fundo público para adquirir concretude em todo o território federal. Todavia, esse fundo público é objeto de constante disputa envolvendo distintos interesses em um contexto marcado por desigualdades de ordem estrutural, fiscal e regional, por conflitos federalistas, pelo ajuste fiscal e pela concorrência capitalista, fragilizando os mecanismos de financiamento da educação básica e inviabilizando aspectos da valorização docente, como a carreira e a remuneração.

2.1 Federalismo brasileiro e valorização docente: contradições, tensões e obstáculos

O modelo federal ou Estado Federal tem sua origem na unificação das treze colônias inglesas por meio da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), aprovada em 1787 na Convenção da Filadélfia, processo que deu origem ao Estado norte-americano onze anos após a independência norte-americana. Esse federalismo foi constituído por agregação, tendo por base forças centrífugas, materializadas pela ampla condição de autonomia de que gozaram as treze colônias inglesas, o que proporcionou a constituição de uma forte identidade territorial e o apego à situação de autonomia de que desfrutavam (Araújo, 2016; Martins, 2011).

No Brasil, não obstante, fosse intenso o debate sobre o federalismo desde a sua independência política em 1822, prevaleceu a centralização do poder em torno do monarca, com as tomadas de decisões e competências sendo exclusivas do governo central. Entretanto,

os anseios de maior distribuição de poder sobre os interesses regionais às províncias persistiram e culminaram com a Proclamação da República em 1889 e com a Constituição Republicana de 1891, que instituiu o federalismo no Brasil, convertendo as províncias em estados-membros da Federação, dotando-os de autonomia legislativa e ampliando seus poderes. (Camargo, 2020; Ferreira, 2014; Martins, 2011).

Cabe ressaltar que, diferentemente do caso norte-americano, no qual a Federação³⁴ se alicerçou na centralização, o federalismo brasileiro se deu por desagregação, onde o Estado unitário se transformou em uma Federação. As províncias antes dependentes se tornaram estados subnacionais autônomos, associando o federalismo brasileiro à descentralização em suas dimensões administrativa e política, implicando menor ou maior autonomia dos entes federados (Camargo, 2020; Ferreira, 2014; Martins, 2011).

O federalismo é uma forma de organização territorial do poder político do Estado nos Estados Nacionais, com significativo impacto na organização dos governos e na forma como estes respondem aos cidadãos (Abrucio, 2010; Araújo, 2016; Camargo, 2020). É o modo de distribuir e exercer o poder político em um território que abriga determinada sociedade a fim de preservar sua diversidade cultural e as distintas origens da história e tradições políticas do Estado (Ferreira, 2014).

O Estado, com base no *local do poder político*, pode organizar-se como um *sistema unitário*, caracterizado pela centralização do poder político em uma única entidade ou governo central, que concentra o processo de tomada de decisões. Também pode organizar-se como uma *confederação*, onde o espaço de poder encontra-se nas unidades territoriais ou subunidades nacionais. E, por fim, no *sistema federal*, marcado pela divisão do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, com compartilhamento de responsabilidades e de tomada de decisões entre as entidades constituintes da Federação (Araújo, 2016; Camargo, 2020). O federalismo é:

[...] caracterizado como um sistema político e de organização territorial do estado, que envolve um compartilhamento de poder entre a instância soberana e os demais entes federados, assumindo diferentes formas legais e institucionais, de acordo com o momento histórico e o espaço geográfico onde ele se desenvolve. (Neto; Castro; Barbalho, 2014).

³⁴ O vocábulo federação tem sua origem no latim *foedus-eris*, termo que significa *aliança, união, contrato, o ato de unir-se por intermédio de uma aliança*. Também significa *se fiar, confiar-se, acreditar* (Camargo, 2020).

O federalismo também pode ser classificado como mais ou menos centralizado quando se considera a *repartição de competências* entre os entes federados. Quanto a esse aspecto, o federalismo pode ser caracterizado como *centrípeto*, com uma concentração de poderes e competências nas mãos da União, consagrando a centralização. Quando reduz os poderes centrais e amplia os das unidades subnacionais, consagrando a descentralização, o federalismo é denominado de *centrífugo*. Por fim, há o federalismo de *equilíbrio* que, por intermédio de uma dosagem balanceada de competências entre o governo central e as unidades subnacionais, instaura o equilíbrio e garante a igualdade jurídica entre as unidades que compõem o Estado federal (Araújo, 2016; Martins, 2011).

No que concerne às relações entre os entes federados na efetivação das competências que lhes são atribuídas, o federalismo pode se configurar como *dual* ou *cooperativo*. O federalismo *dual* é um modelo rígido no tocante aos poderes e competências da União e os reservados aos entes subnacionais. Nele, a atuação de cada ente se dá de modo separado e independente, e as competências são exclusivas e excludentes. No federalismo *cooperativo*, há formas de ação conjunta entre as instâncias de governo. As competências não são partilhadas, elas são compartilhadas entre os entes, com graus diversos de intervenção do poder federal e significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento das unidades subnacionais (Araújo, 2016; Martins, 2011).

O federalismo é uma forma de organização territorial, que depende de duas condições: a existência de heterogeneidade no território pertencente a uma nação e a construção de uma ideologia nacional capaz de garantir a unidade na diversidade. Isso, por sua vez, exige a constituição de quatro elementos: 1) a compatibilização dos princípios da autonomia e da interdependência entre os entes; 2) a garantia dos direitos federativos por meio de uma Constituição e sua interpretação; 3) a instituição de arenas institucionais que garantam aos pactuantes representação política, controle mútuo e espaços de deliberação e negociação; e 4) coordenação entre os entes na efetivação de políticas públicas (Abrucio, 2010).

Ao efetivar uma divisão de poderes e funções entre os entes federados, o federalismo consagra o princípio de interdependência entre os mesmos. Já o princípio da autonomia é definido como o governo próprio dentro de certo âmbito de competências estabelecidas pelo poder soberano e materializadas na Constituição Federal (CF) de 1988. A CF de 1988 fixa como prerrogativa dos entes federados a autonomia *política, administrativa e financeira* (Camargo, 2020).

O poder de auto-organização dos entes federados é o que caracteriza a autonomia política, materializada por meio das Constituições Estaduais (CE), no que concerne aos estados,

e das Leis Orgânicas Municipais (LOM) implementadas, no caso dos municípios. A capacidade de administração própria do interesse local diz respeito à autonomia administrativa, e a capacidade de arrecadar tributos próprios, sem depender de outro ente, nos limites estabelecidos pelo ente soberano, no caso brasileiro, a União, é o que caracteriza a autonomia financeira (Camargo, 2020).

A CF de 1988 é o elemento jurídico que garante a coesão entre os entes federados. Para um melhor entendimento da coesão no federalismo brasileiro, é importante distinguir *soberania* de *autonomia*. A *soberania* é um atributo do governo central, no caso brasileiro, exercido pela União. É o poder supremo que consiste na capacidade de autodeterminação. Detém como características a unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade (Araújo, 2016; Martins, 2011). Conforme Araújo (2016):

[...] a soberania por princípio deve ser: uma, porque a existência de mais de uma soberania dentro de uma determinada ordem jurídico-política e territorial inviabilizaria sua sobrevivência; indivisível, porque além de uma a soberania se aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado; inalienável porque não pode, a soberania, ser transferida ou renunciada, pois aquele que a detém desaparece quando fica sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado; e imprescritível porque se expressa em um permanente exercício do poder supremo. (Araújo, 2016, p. 26-7).

A autonomia, por sua vez, é um atributo das unidades subnacionais (estados e municípios). Ela refere-se ao governo próprio no universo de competências fixadas pelo poder soberano e registradas na CF de 1988. A autonomia se caracteriza pela capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de autoadministração, sendo que esta última dimensão depende da autonomia financeira para concretizar-se. Nesse sentido, estados e municípios são autônomos, não soberanos, e concorrem para a formação da vontade soberana da União, não obstante, não partilhareм dessa soberania (Camargo, 2020; Martins, 2011).

A partir da Proclamação da República, o Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, assim como por distintas relações entre os entes federados e entre a sociedade civil e o Estado. Esse processo persistiu até a Assembleia Constituinte de 1987-1988, que culminou na CF de 1988, instaurando um novo pacto federativo que, dentre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados e adotou o modelo de federalismo cooperativo, ao definir competências concorrentes e comuns entre os entes pactuados (Ferreira, 2014; Martins, 2011).

O federalismo brasileiro é composto pela União, dotada de soberania, pelo Distrito Federal, 26 estados territoriais e 5.570 municípios, cada um possuidor de autonomia política, administrativa e financeira, cada qual com competências designadas pela CF de 1988. Nesse quadro constitucional, o município passa a ser reconhecido como ente federado, detentor de

autonomia política, administrativa e financeira, e de responsabilidades compartilhadas com os demais entes federados (Camargo, 2020).

No federalismo brasileiro, há o compartilhamento de responsabilidades e competências entre os entes da Federação, tanto que, nos princípios estabelecidos pela CF de 1988, cabe aos estados e aos municípios elaborar e instituírem suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente. Também, nos limites definidos pela CF de 1988, cabe a cada ente elaborar e executar políticas públicas, programas e projetos, ao nível local, assim como efetivar as políticas instituídas ao nível nacional, consoante suas competências (Camargo, 2020).

Entre os entes federados, existem dois tipos de competências: *comuns* e *concorrentes*. As competências *comuns* são de ordem administrativa, relacionadas ao cumprimento de serviços públicos. Por sua vez, as competências *concorrentes* são de natureza legislativa, podendo ser: cumulativas, quando as unidades da federação optam por legislar indistinta e ilimitadamente sobre as matérias; ou não-cumulativas, quando se caracterizam pela não sobreposição de matérias, onde a União teria a competência de legislar sobre normas gerais e os estados, Distrito Federal e municípios poderiam complementar as normas gerais, adaptando-as às suas particularidades regionais e locais (Camargo, 2020).

Além das competências supracitadas, a CF de 1988 estabeleceu as competências privativas da União. No campo educacional, por exemplo, compete “privativamente à União legislar sobre [...] diretrizes e bases da educação nacional [...]” (Brasil, 2020, Inc. XXIV, Art. 22, p. 23). As competências comuns e concorrentes estão inscritas nos artigos 23 e 24 da CF de 1988, respectivamente. Segundo esses dois artigos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...] (Brasil, 2020, p. 24-5).

Consoante a CF de 1988, há competências comuns, de ordem administrativa, que, quando se trata da legislação, se tornam competências concorrentes entre os entes federados. Esse é o caso da educação. A garantia do cumprimento desse serviço público é comum a estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, “A Constituição Federal preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação [...]” (Martins, 2011, p. 32).

Vale destacar que legislar sobre diretrizes e bases da educação cabe, privativamente, à União. Como também é competência privativa da União legislar sobre as “condições para o exercício de profissões” (Brasil, 2020, Inc. XVI, Art. 22). Assim, depreende-se o relevante papel normativo da União na definição das normas e diretrizes gerais para a carreira e remuneração docente no Brasil. Desse modo, a União instituiu, por meio da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/1996). Na lei supracitada, o Título VI é o que trata dos profissionais da educação e o Artigo 67 é o que estabelece as obrigações dos sistemas de ensino para com a valorização desses profissionais. Consoante o referido artigo:

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, 2017, p. 26).

Importa salientar que a Lei n. 9.394/1996, enquanto legislação infraconstitucional, em seu artigo 67, reiterou o princípio constitucional de valorização dos profissionais da educação instituído pelos Incisos V e VII do Artigo 206 da CF de 1988, que prescreve como obrigação dos entes federados garantir a “valorização dos profissionais da educação, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos aos das redes públicas” (Inc. V), assim como garantir o “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (Inc. VII). Estados e municípios devem regulamentar as questões relativas à educação por meio das Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas Municipais (LOM), respectivamente, sempre dentro dos princípios estabelecidos pela CF de 1988 e pela LDBEN n. 9.394/1996.

Por essa razão, estados e municípios devem regulamentar a valorização dos profissionais da educação por meio de estatutos e planos de carreira que garantam: ingresso exclusivamente por concurso público, formação continuada, piso salarial profissional, progressão funcional, períodos reservados a estudos, planejamento e avaliação, e condições de trabalho, sempre considerando as especificidades de cada ente federado. Desse modo, é delimitado o recorte no que concerne à *função normativa* de cada ente. Em matéria educacional,

em relação à responsabilidade pelos sistemas, níveis e etapas, essa função normativa é exercida no âmbito do Artigo 211 da CF de 1988. Segundo o referido artigo:

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

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

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

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

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Brasil, 2020, p. 110).

O enxerto evidencia as prioridades de cada ente federado. A União é responsável pela organização do sistema federal de ensino, pelo financiamento das instituições públicas federais de ensino e pelas funções redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios em matéria educacional. Os estados e o Distrito Federal têm como escopo prioritário o ensino fundamental e médio. Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. “Observe-se que o dispositivo mencionado não se limita a prescrever competências normativas. Prevê, ainda, a função que denominamos *alocativa*, que se desdobra em três”³⁵ (Martins, 2011, p. 32): a *própria*, a *supletiva* e a *redistributiva*.

A *função própria*, estabelecida pela CF de 1988, é aquela de atuação prioritária do ente federado e deve ser assegurada com fontes orçamentárias típicas ou próprias de cada ente. No âmbito educacional, são as relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A *função supletiva* refere-se à obrigação do ente federado com maior capacidade financeira e técnica (a União) de prestar auxílio aos entes de menor capacidade financeira. A *função redistributiva*, sob o encargo da União e dos estados, opera a redistribuição dos recursos, a fim de propiciar a equalização das oportunidades educacionais (Camargo, 2020; Martins, 2011).

O cumprimento da *função própria* por cada ente federado está condicionado à sua capacidade de dispor de recursos próprios. Cada ente federativo, ao exercer seu direito, constitucional e legítimo, de constituir um sistema de ensino, torna-se responsável por sua

³⁵ Há também uma quarta função, a de *fiscalização e controle*, decorrente da necessidade de se gastar os recursos públicos consoante o estabelecido pela lei. O cumprimento da *função de fiscalização e controle* exige o pleno funcionamento dos órgãos de controle interno e externo, assim como a viabilização do controle social, efetivado com autonomia (Martins, 2011).

manutenção e desenvolvimento, incluindo a garantia de um quadro de profissionais da educação capaz de dar curso, manter e aprimorar seu sistema de ensino, trazendo como implicação o dever das unidades subnacionais de instituir, por intermédio de lei específica, Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos profissionais da educação, incluindo os docentes, no âmbito de cada sistema, conforme a legislação federal (Fernandes, 2013).

Isso implica também que cada unidade federativa é obrigada a garantir os recursos financeiros necessários para o investimento em MDE, enquanto receita, incluindo o pagamento de salários e/ou remunerações, que no balanço financeiro é contabilizado como despesa. Os recursos legalmente estabelecidos para a valorização dos profissionais da educação são os relativos à vinculação constitucional, fixados pelo Artigo 212 da CF de 1988, e reafirmados pelo Artigo 69 da LDBEN n. 9.394/1996 (Fernandes, 2013), “quais sejam: recursos resultantes da receita de impostos da ordem de 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo por ano, para serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)” (Fernandes, 2013, p. 1097).

A *função supletiva*, além de prescrita no Artigo 211 da CF de 1988, também é indicada no Inciso VI do Artigo 30 da carta constitucional, dispositivo que determina como competência municipal “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (Brasil, 2020, p. 28). Cabe à União desempenhar a função supletiva a fim de manter o equilíbrio federativo e, conseqüentemente, o pacto federativo.

Um exemplo de atuação supletiva da União materializou-se no contexto de políticas de fundos, inaugurado pelo Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, e sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006. Como são fundos circunscritos ao âmbito estadual, nos estados e municípios sob sua jurisdição, cuja receita de impostos for insuficiente para atingir o valor do custo aluno/ano mínimo definido nacionalmente, por meio de complementação, a União exerce sua função supletiva de modo a equalizar o valor aluno/ano e reduzir desigualdades no financiamento da educação entre os entes federativos (Camargo, 2020; Fernandes, 2013).

A *função redistributiva*, no que tange à educação, é um encargo da União e dos estados, cujo escopo é equalizar as diferenças decorrentes das desigualdades regionais, econômicas e sociais vigentes no Brasil. A política de fundos (Fundef e Fundeb) é um exemplo de política de caráter redistributivo, visto que permite que ocorra a redistribuição de recursos entre estados e

municípios com base no número de matrículas de cada ente federativo, incluindo também o fluxo horizontal de recursos entre os municípios (Fernandes, 2013; Martins, 2011).

A instituição das funções *supletiva* e *redistributiva* é consequência da adoção do modelo de federalismo cooperativo pelo Estado brasileiro, consolidado legalmente pela CF de 1988. A partir desse momento, foram estabelecidas outras normas visando aperfeiçoar o regime de colaboração entre os entes federados. Segundo Martins (2011):

No caso da educação, a Constituição previa, com a redação dada pela EC n. 14/1996, que União, estados e municípios organizassem seus sistemas de ensino em *regime de colaboração* (artigo 211, *caput*) e que estados e municípios definissem formas de colaboração (artigo 211, § 4º) de modo que se assegure a universalização do ensino obrigatório. A EC n. 59/2009 manteve o *caput* e acrescentou ao § 4º, a União e o Distrito Federal. Além disso, estabeleceu que a implantação progressiva, até 2016, da obrigatoriedade da educação básica, de 4 a 17 anos dar-se-á nos termos do PNE, “com apoio técnico e financeiro da União”. Assim, aperfeiçoam-se as normas que incorporam a solidariedade federativa e a construção do regime de colaboração. (Martins, 2011, p. 33).

Nesse sentido, mais apropriado do que se indagar a respeito de qual ente federativo é responsável por determinado nível ou subnível de ensino, considerando que todos o são, mas com funções distintas, é indagar em que medida determinada esfera é responsável por determinado nível de ensino. Não obstante, estejam delimitadas as áreas específicas como função própria de cada ente, não se descartam a solidariedade federativa entre os entes e o papel de coordenação da União, sobremaneira por meio das funções supletiva e redistributiva, como preconiza a CF de 1988 (Martins, 2011).

O Brasil é uma federação cooperativa caracterizada pela fixação de competências compartilhadas. No setor educacional, isso é expresso no regime de colaboração, localizado na base da edificação dos mecanismos de financiamento da educação (Martins, 2011) e, por conseguinte, de valorização docente. Esses mecanismos são determinantes para a definição da capacidade orçamentária de cada ente federado e em como ela irá influenciar o cumprimento de suas competências. Diversos são os impasses à efetivação de um federalismo cooperativo no Brasil. A maioria deles está ligada ao patrimonialismo que marca a sociedade brasileira ao longo de sua história e ao processo de globalização capitalista em curso.

O patrimonialismo é um produto da sociedade de privilégios, onde as relações familiares patriarcais agem no Estado como se estivessem na esfera privada. Esse processo de domínio da esfera pública pela privada não separa os meios da administração pública daqueles que são responsáveis por sua administração, conferindo a servidores e governantes acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos em favor de interesses particularistas (Silva, 2018).

No patrimonialismo, a própria gestão pública apresenta-se como tema de interesse particular. Suas funções, empregos e benefícios se associam a direitos pessoais do funcionário, servidor ou governante. Os funcionários ou servidores são escolhidos para a função pública com base na confiança pessoal e não em critérios objetivos ou por sua capacidade (Martins, 2011; Silva, 2018).

No Brasil, as características do patrimonialismo, herdadas do colonialismo, encontram-se imbricadas nos preceitos do federalismo brasileiro, interferindo conjuntamente nas relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade brasileira. No Estado patrimonial, não se faz distinção entre a riqueza pública e o patrimônio particular, que se apropria de toda a economia como se fosse seu. Essa apropriação é garantida pela organização político-administrativa do Estado sob controle de uma minoria (Martins, 2011).

As estruturas sociais de poder pré-estabelecidas que sustentaram as elites brasileiras de todas as esferas de poder durante o período colonial e imperial acolheram bem a Federação, o que permitiu a manutenção de um Estado de feição patrimonialista. O traço patrimonialista persiste na cultura política brasileira, ajusta-se perfeitamente a uma federação do tipo oligárquica e prospera mesmo em instituições democráticas, que se alicerçam na imparcialidade e na impessoalidade. O enraizamento de valores patrimoniais constitui um óbice à transição para um modelo de Estado moderno, mesmo porque burocracia e patrimonialismo imbricam-se de tal modo que retardam o surgimento de qualquer estrutura que possibilite a superação do atraso (Mendonça, 2001; Martins, 2011).

Nesse sentido, há uma camada estamental alheia ao povo, formadora do quadro administrativo burocrático-patrimonialista, que constitui o estamento burocrático e que subsumiu a burocracia aos princípios patrimoniais. Esse estamento, gerado e sustentado pelo patrimonialismo, é capaz de se adaptar às mudanças e adquirir a aparência de modernidade, sem, contudo, deixar de ser autocrático e autoritário na condução do Estado. Isso permite que as políticas públicas, dentre elas as educacionais, sejam alteradas consoante à vontade pessoal travestida de vontade estatal, numa versão repaginada do coronelismo, onde o governante é visto como dono do governo (Mendonça, 2001).

A continuidade do patrimonialismo nas instituições pode conduzir a um federalismo do tipo oligárquico ou à permanência de práticas patrimonialistas mesmo em um federalismo democrático e cooperativo, como preconizado pela CF de 1988. Dentre essas práticas estão aquelas caracterizadas pela apropriação privada de recursos públicos, inviabilizando os objetivos do financiamento da educação no que concerne à garantia de qualidade e equidade da escola pública. Essas práticas se materializam, por exemplo, na nomeação de aliados políticos

para diretorias de escola ou pelo direcionamento dos gastos para alunos das classes economicamente mais favorecidas, em detrimento das escolas da periferia (Martins, 2011).

No campo das políticas públicas, a política de fundos constitui outro exemplo de como as práticas patrimonialistas operam no sentido de se apropriar dos recursos públicos para fins particularistas. A corrupção e o desvio de recursos para outros propósitos que não o financiamento da educação pública são práticas correntes, mesmo que combatidas por mecanismos instituídos pelos fundos (Martins, 2011).

O Fundef instituiu as contas únicas e específicas e os conselhos de acompanhamento e controle social. As contas únicas se converteram em um grande mecanismo de transparência. Contudo, os conselhos, em muitos casos, enfrentaram muitos obstáculos relacionados à conduta patrimonialista, tais como a nomeação de cônjuges e parentes da elite dirigente local para atuarem como conselheiros, em detrimento de mecanismos mais democráticos de escolha, assim como as ameaças veladas aos membros efetivamente fiscalizadores, sobremaneira, daqueles funcionalmente dependentes da administração, como professores e demais servidores (Martins, 2011).

Com o Fundeb, os dois mecanismos supracitados foram absorvidos pelo ordenamento legal. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) foram aperfeiçoados por meio da instituição de instrumentos de transparência e controle social mais eficazes e independentes das esferas de poder do Executivo, tais como: acesso a demonstrativos gerenciais, registros contábeis e extratos bancários; possibilidade de requisição de documentos e de convocação dos secretários de educação; realização de visitas *in loco* a fim de acompanhar o andamento de obras e serviços; e, a garantia de que os conselheiros empregados não sofram retaliações, como demissão sem justa causa, exoneração ou atribuição de faltas (Martins, 2011).

A própria dinâmica do capital constitui um óbice à efetivação do federalismo cooperativo. O processo de globalização³⁶ capitalista tem imposto novas condições econômicas, políticas e sociais aos governos nacionais e subnacionais, levando-os a promover adaptações no sistema federativo. Um dos movimentos mais evidentes dessa tendência é a desterritorialização das atividades econômicas, na qual os governos nacionais e subnacionais e, sobremaneira, as empresas transnacionais, buscam as localidades mais lucrativas para implantar

³⁶ A globalização da economia é decorrente do processo de internacionalização do capital que se desenvolve desde o início do capitalismo. Entretanto, o termo globalização não é suficiente para designar o processo de internacionalização do capital, sendo mais apropriado denominá-lo de mundialização do capital por ser um regime de acumulação de escala mundial com a predominância e centralidade do capital financeiro. Por outro lado, a globalização não se restringe à internacionalização da produção, das finanças, da divisão do trabalho e da competição, abrangendo modos de sentir e viver, rompendo com as barreiras culturais (Bruno, 2008; Gutierrez, 2005, 2010).

sua cadeia produtiva, a baixo custo, transcendendo as fronteiras nacionais e reduzindo o controle dos Estados-Nações sobre seus territórios, colocando em perigo a unidade federativa (Pequeno; Macedo, 2020).

No atual contexto, os países da periferia do capitalismo, como o Brasil, que se organizaram sob o federalismo, enfrentam importantes impasses decorrentes da própria natureza do capital. A competição intercapitalista transpõe as fronteiras dos Estados nacionais, levando governos a concorrerem por recursos de diversas ordens por meio de mecanismos como a ampliação de vantagens relativas de seus territórios, da redução dos níveis salariais dos trabalhadores, da eliminação de regulamentações de seus mercados de trabalho e da redução de sua carga fiscal (Araújo, 2016).

Essa competição, que se deu inicialmente entre países, ocorre também entre regiões em um espaço nacional, o que acaba por promover a dessolidarização econômica interna no âmbito de cada nação, assim como a fragmentação econômico-territorial dos países. Esse processo, por sua vez, acarreta a fragilização do pacto federativo existente. Nesse sentido, a globalização, por ser essencialmente estimuladora da competição entre localidades por investimentos externos, aprofunda a desintegração social e regional, enquanto exclui qualquer compromisso com a integração social, a equalização do consumo individual e coletivo e a redução das desigualdades sociais e regionais (Araújo, 2016).

No caso brasileiro, a diversidade de situações geradoras de conflitos que marca seu extenso território impõe uma série de dificuldades ao Estado nacional. O governo central e os governos subnacionais têm encontrado sérios problemas para efetivar ações com o propósito de reduzir os conflitos federativos e garantir uma adequada prestação de serviços públicos à população. Esse quadro, sobretudo a partir do período pós-1990, se agravou com a transnacionalização³⁷ da economia e com o neoliberalismo, visto que a capacidade reguladora do Estado feneceu ante a força das empresas transnacionais que lhe limitam o poder político e a capacidade de promover a formação econômica nacional soberana e autodeterminada (Pequeno; Macedo, 2020).

³⁷ O termo multinacional refere-se a uma multiplicidade de nacionalidades em inter-relação. As negociações entre empresas multinacionais e governos nacionais pressupõem, ao menos para fins de demagogia política, condições de igualdade e a soberania do Estado nacional. O termo internacional está associado ao inter-relacionamento entre várias nações. As organizações internacionais corporificam o princípio da nacionalidade. Nesse sentido, tanto a expressão internacional como a multinacional pressupõem a existência de nações e de sua soberania política consubstanciada no Estado nacional. O termo transnacional ignora e ultrapassa o princípio da nacionalidade. Está relacionado às grandes empresas que reivindicam o planeta como uma unidade econômica única, transcendendo as fronteiras nacionais. Nesse caso, o processo de integração mundial não integra nações, mas sim a ação de grandes grupos econômicos entre si e no interior de cada um deles. A internacionalização alcançou uma nova etapa de desenvolvimento, convertendo-se em transnacionalização (Bruno, 2008).

No Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais no ordenamento das atividades econômicas tem gerado tensões inter-regionais, exacerbando rivalidades corporativas e formado bolsões de miséria, inviabilizando o País como projeto nacional. Isso porque, nessa lógica, as relações externas, comerciais ou financeiras, são encaradas como operações internas da empresa. Por essa razão, decisões sobre o que produzir localmente, o que importar, onde completar o processo produtivo, a que mercados se dirigir são tomadas no âmbito da empresa, da forma que lhe convir (Pequeno; Macedo, 2020).

Os processos de globalização e transnacionalização no Brasil têm imposto restrições e limites aos instrumentos de política econômica do governo central. Por outro lado, têm imposto aos governos subnacionais políticas competitivas de atração de investimentos. A guerra fiscal e política entre as unidades da federação é uma clara manifestação deste processo de federalismo predatório praticado por estados e municípios, afetando a barganha federativa, pois, ao invés de potencializar as possibilidades de ganho decorrente do trabalho conjunto, os entes competem internamente por vantagens no comércio internacional, pelos fundos públicos e pelos incentivos fiscais, tornando mais frágil a unidade primordial (Araújo, 2016; Pequeno; Macedo, 2020).

O sistema fiscal rígido e a ingovernabilidade gerada pela perda de capacidade de iniciativa dos entes em todos os níveis de governo também impõem dificuldades para a efetiva pactuação federativa ao ampliarem os desequilíbrios decorrentes da incapacidade dos entes em modificar as regras da partilha de recursos dos fundos públicos. Por sua vez, esses entes encontram-se enquadrados por suas dívidas passadas e por ajustes estruturais que, desde as décadas de 1980 e 1990, provocaram desequilíbrios nos países da América Latina, sendo a primazia desses ajustes, atualmente, a causa de tensões nos Estados Federais, não somente na América Latina, mas também na Europa (Araújo, 2016; Pequeno; Macedo, 2020).

O processo de descentralização político-financeira possibilitado pela CF de 1988 colocou em evidência as disputas entre as unidades subnacionais pelos recursos oriundos dos fundos públicos e pelos incentivos fiscais. Além disso, o foco do governo central no combate à inflação e no controle dos gastos públicos, em detrimento da elaboração, coordenação e efetivação de planos nacionais e regionais voltados para o desenvolvimento, acarretou o agravamento das tensões federativas e o acirramento da competição por mais recursos e por uma redefinição de obrigações para os entes federativos (Pequeno; Macedo, 2020).

A CF de 1988, por meio das transferências e dos fundos constitucionais como mecanismo de cooperação, contribuiu para minimizar as desigualdades regionais, ao permitir a alocação de mais recursos para as unidades subnacionais, reduzindo as receitas do poder central.

Todavia, apesar de as transferências intergovernamentais terem minimizado os desequilíbrios verticais, ampliaram os graves desequilíbrios horizontais, devido às dificuldades em se alterar as regras de distribuição tributária em favor dos entes economicamente mais frágeis da Federação (Araújo, 2016; Pequeno; Macedo, 2020).

A desigualdade tem se revelado um fenômeno de características multidimensionais no Brasil, resultante de complexas interações decorrentes das relações de poder. A desigualdade entre as regiões do País, entre os setores e as atividades econômicas, no acesso à cultura e ao conhecimento, dentre tantas outras, se relaciona com outros elementos típicos de um país desigual, como a disparidade na distribuição de renda e de riqueza, que repercute nas distintas condições de vida e de acesso a bens como a educação (Silva, 2023).

O Estado produzido pela sociedade capitalista é incapaz de acabar com a desigualdade, seja na perspectiva das individualidades, das coletividades ou no que concerne às disparidades regionais, tornando-se ele próprio um entrave à efetivação do federalismo cooperativo, considerando que essa incapacidade de elidir as desigualdades se espalha aos entes subnacionais do Brasil, estados, municípios e Distrito Federal. A desigualdade é um produto do capitalismo concorrencial e o Estado posto pelo capital existe para proteger a livre concorrência, cenário no qual a desigualdade é produzida. No caso brasileiro, é fundamental e necessário que o desenvolvimento no País, estratificado em regiões, estados e municípios, seja desigual (Silva, 2023).

Um desenvolvimento desigual que é gerador de conflitos pelo fundo público no âmbito federativo. No Brasil, desde a década de 1990, há um forte conflito distributivo em torno dos recursos públicos entre os direitos sociais frutos das lutas e da pressão popular, consolidados na CF de 1988, e a escolha de políticas macroeconômicas ditadas pela agenda neoliberal. Em favor da perspectiva neoliberal, o Estado brasileiro tem promovido medidas de modo a garantir um ajuste fiscal permanente, visando capturar e transferir recursos públicos para o pagamento de juros e amortização da dívida pública (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

Dentre essas medidas, destaca-se a Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituída inicialmente com outras denominações. A DRU deixou de desvincular receitas da educação estadual e municipal em 2011. No entanto, é renovada em outras áreas sociais como ferramenta de política fiscal que subtrai recursos de fontes tributárias destinadas às políticas sociais que a União deve partilhar com estados e municípios. Outra medida de grande impacto é a Lei de Responsabilidade Fiscal, instaurada no início dos anos 2000, cujo resultado foi obstar o crescimento de despesas com pessoal acima de determinado patamar, com implicações

importantes na remuneração dos professores, principal insumo da educação (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

Sem dúvida alguma, uma das mais recentes e virulentas medidas voltadas para o ajuste fiscal permanente é a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016. A EC n. 95/2016, a qual é reproduzida mediante lei por governos estaduais, congela e corta gastos da União com despesas primárias em diversas áreas, inclusive a educação. No setor educacional, seus efeitos atingiram as despesas primárias da União a partir de 2018 (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022), “anulando o dispositivo da vinculação constitucional de receita de impostos como gasto mínimo para a educação federal, bem como as transferências da União para estados e municípios, excluídas, daí, a complementação da União ao Fundeb e a quota estadual e municipal da contribuição social do salário educação” (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 11).

No que concerne à educação no Brasil, o regime de colaboração instituído pelo artigo 211 da CF de 1988 mantém-se em um cenário de incertezas, à medida que, até o momento, não foi regulamentado. Durante o debate sobre o Fundeb, regido pela Lei n. 11.494/2007, o regime de colaboração foi gradativamente olvidado. Desse modo, não foi apresentada uma alternativa ao modelo de divisão de responsabilidades vigente no artigo 211 da CF de 1988. As deliberações sobre o tema se limitaram à dilatação da possibilidade legislativa do regime de colaboração, tornando plausíveis os aspectos a serem regulamentados, contudo, sem estabelecer datas ou prazos para envio, ou aprovação no Congresso Nacional (Fernandes, 2013).

A Lei n. 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, em sua Meta 20, estratégia 20.9, estabeleceu o prazo de 2 anos para regulamentar formas de cooperação e colaboração entre os entes federados. Consoante à lei supracitada, a estratégia consistia em:

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2014, n.p.).

Conforme se pode depreender do enxerto, o prazo para a aprovação e estabelecimento da lei complementar era 2016, o que não ocorreu. A Emenda Constitucional (EC) n. 108, de 26 de agosto de 2020, que aprovou o Fundeb permanente, limitou-se a postergar (mais uma vez) a regulamentação do regime de colaboração ao estabelecer que “Na organização de seus sistemas

de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (§ 4º, Art. 211). Tanto a Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, lei que regulamenta o Fundeb permanente, como a Lei n. 14.276, de 27 de dezembro de 2021, lei que altera dispositivos da Lei n. 14.113/2020, não avançaram nessa questão.

Essa postergação é nefasta para a educação pública e para os seus profissionais, com destaque para os professores. A regulamentação do regime de colaboração significaria o enfrentamento de obstáculos inerentes às relações intergovernamentais, de modo a garantir uma justa distribuição de poder, de autoridade e de recursos entre os entes federativos, com base na independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais, sem comprometer um projeto de desenvolvimento nacional, no qual a educação é um de seus elementos (Fernandes, 2013).

O equilíbrio e a justa repartição de recursos entre os entes federativos seriam fundamentais no combate às desigualdades educacionais, dentre elas as relativas ao trabalho docente em cada região do País. Não obstante os avanços no campo do financiamento da educação, os dispositivos em vigor não são suficientes para corrigir essas disparidades, por apresentarem limitações.

2.2 Financiamento da educação básica no Brasil: avanços e limitações

O Brasil dispõe de fontes de financiamento da educação básica legalmente instituídas com o propósito de garantir que os entes federativos cumpram suas funções e encargos educacionais. São dessas fontes que provêm os recursos para financiar as políticas públicas educacionais, dentre elas as políticas de valorização docente.

2.2.1 A vinculação constitucional e o salário-educação

Alguns importantes dispositivos relativos ao financiamento da educação foram inseridos na Constituição Federal (CF) de 1988, como a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)³⁸ e o salário-educação (Martins, 2012). A CF de 1988 também determinou a responsabilização de cada ente da Federação (União, Distrito Federal,

38

Segundo Martins (2012), a vinculação de recursos à educação teve sua origem enquanto preceito constitucional na Carta de 1934, no seu Art. 156.

estados e municípios) para com o financiamento da educação. Cada ente deve aplicar um percentual mínimo de sua receita resultante de impostos em MDE: 18% da União, 25% de estados e municípios (Farenzena, 2012).

No que concerne à valorização docente e dos demais profissionais da educação, a CF de 1988 (Inc. V e VII, Art. 206) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (Art. 67) determinam que, para ocorrer a valorização desses profissionais, fazem-se necessários planos de carreira e estatutos, e que neles se assegure: ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos; piso salarial profissional nacional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho; aperfeiçoamento profissional continuado, períodos reservados para estudos, planejamento e avaliação inclusos na jornada de trabalho; e garantia de condições adequadas de trabalho. A Lei nº 9.394/1996 garante também que a remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação, condição fundamental para a sua valorização, seja parte das despesas com MDE (Art. 70).

Portanto, os recursos disponíveis para a valorização dos profissionais da educação estabelecidos no Art. 212 da CF de 1988 e ratificados no Art. 69 da Lei n. 9.394/1996 são os provenientes da vinculação constitucional. Abarcam os recursos resultantes da receita de impostos, com aplicação mínima em MDE, de 18% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios (Fernandes, 2013).

Apesar de representar um avanço no financiamento da educação, a vinculação possui limites. Os 25% vinculados à MDE são insuficientes não só para a promoção de melhoria da qualidade do ensino, como também para a superação do histórico atraso educacional que marca o País. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros em percentuais em torno de 2% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB), quando o necessário para que o País somente superasse seu histórico atraso educacional seria a aplicação do equivalente a 10% na educação básica pública (Helene, 2013; Chaves; Amaral, 2015).

Vale frisar que as desigualdades econômicas e regionais existentes no país não podem ser resolvidas pela vinculação constitucional, nem pelo atual modelo de descentralização de recursos. Nesse cenário de disparidades, os 25% aplicados por um estado ou município pobre são substancialmente menores que os mesmos 25% aplicados por um estado ou município rico (Fernandes, 2013).

Os recursos para MDE encontram-se vinculados às receitas de impostos; e não a todas as fontes de arrecadação que compõem a estrutura tributária do país. Isso restringe a disponibilidade e a capacidade dos recursos para financiar a educação pública, situação

agravada pela desigualdade de arrecadação entre os entes federados, na qual a União detém cerca de 56% dos tributos arrecadados (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022). “Deriva dessa particularidade a reivindicação de atores sociais e coletivos pela vinculação dos gastos com educação a percentual do Produto Interno Bruto (PIB), de modo a ampliar a fatia do fundo público para financiar a MDE” (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 6).

Faz-se necessário lembrar que a aplicação do equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação foi uma proposta construída pela sociedade brasileira que constava em seu projeto de Plano Nacional de Educação (PNE). A Lei 10.172/2001, que instituiu o PNE 2001-2011, aprovada no Congresso Nacional, estabeleceu um percentual menor, de 7% do PIB, mas a disposição sofreu veto presidencial. Os 10% finalmente foram consagrados no PNE 2014-2024, mediante a Lei 13.005/2014 (Farenzena; Pinto, 2024).

Todavia, consoante revelam os dados do monitoramento do PNE realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de 2015 a 2020, o investimento público em educação pública estagnou em 5% do PIB (Farenzena; Pinto, 2024). Para agravar o quadro, “voltam a circular propostas de derrubar a vinculação constitucional ao ensino, ou de criar uma vinculação única para educação e saúde, gerando um abraço de afogados entre dois setores sempre carentes de recursos e que, talvez, sejam as duas únicas políticas públicas de caráter de fato universal e que atingem os mais pobres” (Farenzena; Pinto, 2024, p. 17).

Além da vinculação constitucional obrigatória, o salário-educação (SE) é outra fonte de financiamento da educação básica pública, sendo que o governo federal retém 40% de sua arrecadação, enquanto governos estaduais e municipais recebem os outros 60%, consoante o que é arrecadado em cada estado e com a proporção de matrículas de cada sistema³⁹. O SE é um recurso que advém da folha de pagamento das empresas. Uma alíquota de 2,5% é recolhida mensalmente da folha de salários, junto à contribuição ao Instituto Nacional de Seguro Social/INSS (Farenzena, 2012; Ferreira, 2014).

No início, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), após recolher o SE de cada estado, dividia a arrecadação em duas cotas: 1/3 ficava com o FNDE na forma de cota federal, e 2/3 retornavam aos estados de origem como cota estadual. As cotas federal e estaduais eram destinadas ao ensino fundamental. No ano 2000, ocorrem alterações na

³⁹ Segundo a Portaria do FNDE n. 109, de 08 de fevereiro de 2024, no cálculo para o repasse mensal da cota estadual e municipal do salário-educação, será considerada a arrecadação realizada mensalmente, a divisão do total do número de alunos de cada rede de ensino da educação básica pública pelo total do número de alunos da educação básica pública, os coeficientes de distribuição considerados na distribuição dos recursos e a multiplicação da estimativa de arrecadação do salário-educação prevista na lei orçamentária anual (LOA).

sistemática de distribuição do SE. O FNDE passou a extrair 10% da arrecadação total, aumentando sua capacidade de financiamento de vários programas federais que gerencia (Ferreira, 2014).

Após extrair os 10%, o FNDE retira dos 90% restantes 2/3 para compor as cotas estadual e municipal do SE, redistribuídos consoante à oferta da matrícula da educação básica, não mais somente do ensino fundamental. Com isso, governos estaduais e municipais passaram a contar com recursos oriundos da repartição das cotas estadual e municipal, além de desenvolver programas financiados com recursos da cota federal do SE (Ferreira, 2014). Essa sistemática é mantida pela Portaria do FNDE n. 109/2024. Consoante à referida Portaria, o “valor da Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação corresponde a 2/3 (dois terços) de 90% (noventa por cento) da arrecadação líquida apurada no âmbito de cada Unidade da Federação” (Art. 1º).

Os recursos do SE também são utilizados para efetivar programas cujo objetivo é a expansão e o desenvolvimento da educação básica nos estados e municípios. Dentre esses programas estão: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros (Ferreira, 2014).

É importante destacar que o SE apresenta limites. Sua alíquota de 2,5% encontra-se defasada e é insuficiente para atender às demandas da educação básica, considerando seus custos (Pinto, 2014). A ampliação de seu escopo sem modificação na sua alíquota resultou “no mesmo montante de recursos para um número maior de estudantes, com a consequente queda no valor/aluno.” (Pinto, 2014, p. 296).

Mesmo adotando o critério de custo original que deu origem à contribuição social do SE, de R\$ 14,5 aluno-mês, visivelmente desatualizado, para manter coerência com o aumento do número de anos atendidos, a alíquota do SE deveria ser da ordem de 4,9%, considerando a escolaridade obrigatória dos 4 aos 17 anos que passou a vigorar em 2016. Considerando-se a parte relativa às creches, certamente este índice teria que atingir mais que o dobro dos 2,5% atuais (Pinto, 2014).

Outra fragilidade presente na sistemática atual do SE é a sua incapacidade de corrigir as desigualdades tributárias entre regiões, estados e municípios, pois os 60% de cotas estaduais/municipais do SE são devolvidos às unidades federadas onde foram arrecadados⁴⁰, trazendo benefícios às unidades com maior atividade econômica formalizada. Os entes da Federação com maior registro de carteira assinada são os mais beneficiados, apesar de a

⁴⁰ Regra mantida pela Portaria FNDE n. 109/2024.

população das demais unidades pagar pelo SE embutido nos preços de produtos e serviços pertencentes aos estados com maior atividade econômica (Davies, 2008).

As insuficiências e fragilidades apresentadas pela vinculação constitucional e pelo SE para fazer frente às demandas por qualidade na educação básica pública ensejaram debates, proposições e a efetivação de fontes alternativas para financiar a educação. Uma delas diz respeito aos royalties do petróleo e gás natural.

2.2.2 Os royalties do petróleo e gás natural

As receitas decorrentes da exploração de recursos naturais em território brasileiro, como o petróleo e o gás natural, podem constituir uma fonte adicional de recursos para o financiamento da educação. A Lei n. 12.734/2012 estabeleceu mudanças nas regras de distribuição dos royalties pela exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, e da Participação Especial⁴¹ entre os entes federados. Essa lei estabeleceu um Fundo Especial⁴² para contemplar com os recursos dos royalties não somente os estados e municípios produtores, mas todos os estados e municípios do País (Souza; Menezes, 2021).

Já a Lei n. 12.858/2013, vinculada às descobertas no pré-sal, passou a determinar que percentuais da receita decorrente dos royalties e da Participação Especial, decorrentes de poços com declaração de comercialidade estabelecida a partir de dezembro de 2012, fossem destinados à saúde e à educação. No que concerne à saúde, o percentual fixado foi de 25%. No caso da educação, o percentual de 75% é destinado exclusivamente à educação pública, com prioridade para a educação básica, com a possibilidade desse recurso financiar, inclusive, despesas com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (Souza; Menezes, 2021).

Todavia, essas duas legislações encontram-se em suspenso, esperando, há anos, pelo julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) por parte do Supremo Tribunal Federal (STF). As ADI 916, 4917 e 4920 foram ajuizadas pelos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Os governadores desses três estados, detentores das maiores captações de royalties do país, contestaram as novas regras de distribuição dos royalties

⁴¹ A Participação Especial é uma compensação financeira ordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para os campos que apresentam grande volume de produção. Sua distribuição aos entes beneficiários (União, estados e municípios) é realizada pela Agência Nacional do Petróleo (Brasil, 2024).

⁴² Segundo a Lei n. 12.734/2012, as receitas oriundas do Fundo Especial devem ser destinadas à educação, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, pesquisa, ciência e tecnologia, programas direcionados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, dentre outras áreas (Souza; Menezes, 2021).

e da Participação Especial dispostas na Lei n. 12.734/2012. Além disso, há mais duas ADI contestando a referida Lei: a ADI 4918, originária da Mesa da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, e a ADI 5038, impetrada pela Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (Souza; Menezes, 2021).

Diante da complexidade da matéria, o STF, por meio de decisão monocrática da Ministra Cármen Lúcia, em março de 2013, decidiu suspender, em caráter cautelar, a distribuição dos royalties. Até que as ADI sejam apreciadas, continuam valendo as determinações do antigo regime, pautado nas Leis n. 7.990/1989 e n. 9.478/1997, as quais, em certa medida, deixam a cargo dos governos a decisão pelo investimento ou não desses recursos na educação e/ou na saúde, situação agravada pelo ajuste fiscal que restringe investimentos na educação (Souza; Menezes, 2021).

Outros problemas afetam essa fonte de receita. O petróleo e o gás natural são recursos não renováveis, não podendo ser considerados uma fonte permanente de recursos para a educação. O petróleo é uma commodity atrelada ao dólar, dependente das variações no mercado internacional. Em 2015, por exemplo, o preço internacional do petróleo despencou, resultando numa receita menor obtida pelo governo brasileiro. Isso frustrou as expectativas, considerando que a previsão orçamentária foi alta justamente porque teve como parâmetro o preço do petróleo num patamar mais elevado para esse ano (Idoeta, 2016).

Segundo cálculos realizados pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, de uma previsão inicial, para 2015, de R\$ 6 bilhões vindo dos royalties para a educação, com o empenho de R\$ 4,1 bilhões pelo governo federal, contudo, somente R\$ 872,5 milhões dessa fonte foram efetivamente gastos pelo ministério. O país havia conseguido aplicar apenas 15% da previsão orçamentária para 2015⁴³ (Idoeta, 2016).

A Lei n. 12.858/2013, que instituiu o Fundo Social do Pré-Sal, não garantiu sua plena regulamentação, abrindo brechas para que os recursos não sejam necessariamente aplicados nas áreas mais importantes, como a educação básica. Os municípios se queixam de que, devido à

⁴³ A decisão do STF suspendeu alguns dispositivos da Lei n. 12.734/2012 e da Lei n. 12.858/2013, o que não significa que as leis foram completamente revogadas ou que não produzem efeitos. Os municípios produtores continuam a receber os royalties. Enquanto as legislações referidas estiverem suspensas, são válidas as regras anteriores de distribuição dos royalties: União 30%, estados produtores 26,5%, municípios confrontantes 17%, municípios afetados 8,75%, estados e municípios não produtores 8,75%. Na nova divisão (suspensa pelo STF), seriam os seguintes percentuais: União 20%, estados produtores 20%, municípios confrontantes 26,5%, municípios afetados 2%, estados e municípios não produtores 40% (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, 2016).

crise econômica, ocorrem atrasos nos repasses do Ministério da Educação (ME), dificultando o investimento no setor (Idoeta, 2016).

Os municípios alegam que os recursos do pré-sal não estão chegando à ponta final da cadeia porque os recursos estão ficando com o ME para custear suas despesas correntes. Em contrapartida, afirmam que suas despesas com a educação infantil e o ensino fundamental aumentaram, sem que as receitas oriundas do petróleo tenham chegado para socorrê-los (Idoeta, 2016).

O pré-sal tem se revelado um “sucesso” do ponto de vista empresarial, mas pouco significativo como indutor de uma profunda transformação social, sobremaneira nas áreas de educação e saúde. Isso porque a lei de concessão das reservas petrolíferas prevê uma baixa participação governamental nas receitas, com o Estado brasileiro ganhando menos do que deveria com esse recurso natural (Idoeta, 2016).

Estudo da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados projetou um valor acumulado da produção petrolífera de R\$ 5,5 trilhões entre 2013 e 2030. Desse montante, somente 6% serão usados para financiar a educação, enquanto a maior fatia dos recursos vai incrementar o caixa de empresários e acionistas das corporações petrolíferas, que receberão quase três quartos do bolo, isto é, R\$ 4 trilhões (Congresso em Foco, 2014). Junto à vinculação constitucional de recursos, ao salário-educação e aos royalties do petróleo e gás, outro elemento importante e constituinte da estrutura do financiamento da educação básica é a política de fundos.

2.2.3 A política de fundos: Fundef e Fundeb

No campo do financiamento da educação básica, a reforma neoliberal do Estado brasileiro criou os fundos contábeis subsidiados pela política de descentralização e focalização dos recursos da educação. A partir do movimento de Reforma do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990, ocorre uma mudança na forma e no conteúdo do financiamento da educação, com a adoção de políticas de financiamento via constituição de fundos de natureza contábil⁴⁴ (Brito, 2014).

⁴⁴ Segundo Gutierres (2010), essa natureza contábil se refere ao fato de os fundos não apresentarem personalidade jurídica nem se constituírem como órgãos administrativos ou de gestão de recursos, configurando-se como um sistema de contas bancárias individuais abertas no âmbito de cada estado, município e Distrito Federal, com a finalidade específica de receber os recursos oriundos de tais fundos.

A criação de mecanismo legal para correção das desigualdades na distribuição de recursos e para equalizar as distorções financeiras entre municípios e estados, e, ao mesmo tempo, promover a valorização do magistério, foram as justificativas alegadas para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em dezembro de 1996 pela Emenda Constitucional n.º 14, de 27 de setembro de 1996 (EC n. 14/1996), regulamentado pela Lei 9.424/1996 e pelo Decreto 2.264/1997, sendo implementado a partir de janeiro de 1998⁴⁵, o que resultou em significativa mudança no financiamento das políticas educacionais (Gutierrez, 2010, Brito, 2014).

A EC n. 14/1996 modificou os Artigos 34, 208, 211, 212 da CF de 1988, e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dessa mesma carta constitucional. Pelo Artigo 60 da ADCT de 1988, estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar nunca menos que 50% dos recursos mínimos constitucionalmente fixados para aplicação na educação, a fim de assegurar a universalização do atendimento obrigatório e remuneração do magistério no ensino fundamental. A EC n. 14/1996 ampliou esse percentual para 60%, mas unicamente para estados, Distrito Federal e municípios. No caso da União, aconteceu uma redução de sua participação para 30%, consoante o Parágrafo 6º do Artigo 60 do ADCT da CF de 1988 (Rossinholi, 2010).

O Fundef apresentava-se como componente principal da EC n. 14/1996, caracterizando-se como um fundo de natureza contábil de âmbito estadual, composto por recursos dos governos: federal (complementação), estaduais e municipais. Ele fixou o percentual de 60% dos recursos dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios nessa etapa da educação básica. Sua composição era de 15% da arrecadação do ICMS (competência estadual), do IPI – exportação, dos FPE (transferências da União para os estados), dos FPM (transferência da União para os municípios)⁴⁶, além da recompensa da desoneração de exportações assegurada pela Lei Kandir⁴⁷, onde a União efetua transferências para estados e municípios (Rossinholi, 2010).

O Fundef tinha como escopos centrais a instituição de recursos mínimos para o ensino fundamental e a melhoria do salário do professor nos estados menos desenvolvidos, garantindo

⁴⁵ Consoante Gutierrez (2010), o estado do Pará foi o único ente da Federação que antecipou o Fundef para 1997.

⁴⁶ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional à exportação (IPI – exportação), Fundos de Participação dos Estados (FPE), Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

⁴⁷ Segundo Rossinholi (2010, p. 62), “Pela Lei Kandir, os benefícios tributários concedidos às exportações, que significam renúncia de receita para os estados e municípios, uma vez que estes recebem 25% da arrecadação do ICMS, são recompensados com transferências da União”.

no mínimo 60% dos recursos do Fundo para remuneração dos docentes em real exercício do magistério. Para a consecução desses objetivos, seria garantido aos estados que não dispusessem de condições para fazê-lo com recursos próprios a complementação de recursos da União ao valor fixado como mínimo indispensável ao estabelecimento de um valor por aluno/ano que propiciasse um padrão mínimo de qualidade do ensino. Com isso, ocorreria uma redução expressiva das disparidades regionais e a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados (Rossinholi, 2010).

Entretanto, o Fundef foi inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o BM, de priorização do ensino fundamental em uma lógica economicista e minimalista. Apesar da promessa de desenvolvimento dessa etapa da educação básica de valorização do magistério, o Fundo praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro em sua totalidade, visto que apenas remanejou, em âmbito estadual, entre estados e seus municípios, uma parte dos impostos que já eram ligados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) antes de sua concepção, alicerçado no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes estadual e municipal (Davies, 2003).

O Fundef tinha como princípio capital a disponibilização de um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede estadual e municipal, com vistas a tornar possível o que o Governo Federal considerava satisfatório para se garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. Para o primeiro ciclo do ensino fundamental, esse valor foi de R\$ 300 em 1997, passando para R\$ 315 em 1998 e 1999, R\$ 333 em 2000, chegando a R\$ 363 em 2001 (Davies, 2003).

No que tange ao segundo ciclo do ensino fundamental e à educação especial, esse valor foi de R\$ 349 em 2000 e R\$ 381 em 2001. Isso resultou num valor aproximado de R\$ 1,70 por dia em razão dos 200 dias letivos, o que era insuficiente para a garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino. Esse valor ínfimo foi decorrente da incapacidade de estados e municípios em alcançar o valor mínimo anual nacional e, sobretudo, da contribuição irrisória da União à guisa de complementação para o Fundef dos estados (Davies, 2003).

Apesar da lógica economicista e minimalista que caracterizou o Fundef, por intermédio da EC n. 14/1996, ocorreu uma reorganização das competências entre os entes federados com a delegação de mais encargos aos municípios⁴⁸, que, além da atuação prioritária no ensino

⁴⁸ A Lei n. 9.394/1996 e a Lei do Fundef, determinação da CF de 1988 que reconheceu a possibilidade de os municípios constituírem sistemas próprios de ensino. Esse direito tornou-se mais tangível com a instalação dessas duas leis e de consecutivas determinações legais relacionadas à gestão dos gastos públicos com a educação, seus limites e destinações (Cury, 2008).

fundamental, passaram a ter responsabilidades para com a educação infantil na totalidade, não mais somente com o ensino pré-escolar (Lagares, 2009). Chama a atenção o caráter municipalizador do Fundef. A municipalização do ensino fundamental era uma possibilidade prevista no §9º do Art. 3º da Lei do Fundef. Esse dispositivo possibilitava a celebração de convênios entre estados e municípios para a transferência de alunos, materiais e recursos do Fundo consoante o número de matrículas que o estado ou o município assumissem com base nesses convênios (Gutierrez, 2010).

No entanto, foi a subvinculação obrigatória de 15% dos recursos de MDE para o ensino fundamental, o principal mecanismo que impulsionou o processo de municipalização dessa etapa da educação básica (Gutierrez, 2010). O Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental por meio do aumento do número de matrículas na rede municipal nesse nível de ensino (Rossinholi, 2010).

Se no ano de 1997 o conjunto do País apresentava 59,3% das matrículas do ensino fundamental na rede estadual e 40,7% nas escolas municipais. No ano de 2006, os estados representavam 39,7% das matrículas, enquanto 60,30% se encontravam nos municípios (Rossinholi, 2010).

Segundo Rossinholi (2010), em 1997, Amapá, Roraima e São Paulo se destacavam como os estados que apresentavam mais de 80% das matrículas do ensino fundamental na rede estadual. Em 2006, as regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste, que antes apresentavam os maiores percentuais de matrículas estaduais, obtiveram um crescimento das matrículas municipais de 51,67%, 69,51% e 78,39%, respectivamente. De 1997 a 2006, a região Norte apresentou um aumento de 12,04% no total de matrículas do ensino fundamental, diferentemente do total de matrículas no Brasil, que obteve uma redução de 2,44%. Esse quadro diferenciado da região Norte foi justificado pelo ingresso de indivíduos que antes se encontravam fora do ensino fundamental.

A autora (2010) afirma que, nos cinco primeiros anos de vigência do Fundef, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste registraram um crescimento no número de matrículas no Ensino Fundamental que representava 5,29% do total de matrículas do País. Somente no Norte, esse aumento foi de 10,23%, enquanto no Nordeste foi de 15,84%. Esse acréscimo considerável apresentado pelas regiões Norte e Nordeste revela que os efeitos do Fundef foram mais significativos nas regiões que se localizavam mais distantes da universalização do Ensino Fundamental. De 2001 a 2006, excetuando-se a região Norte, todas as regiões do Brasil tiveram diminuição do número de matrículas no Ensino Fundamental, indicando que o Fundef já havia

afiançado o ingresso da quase totalidade da população brasileira em idade escolar no âmbito da escolaridade obrigatória.

A Lei n. 9.424/1996, que instituiu o Fundef, procurou regulamentar e conferir bases para a operacionalização da valorização dos profissionais do magistério, institucionalizada pela CF de 1988 e pela LDBEN de 1996. Isso se deu, dentre outros mecanismos, por meio da fixação de um percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundo para pagamento da remuneração do magistério (Art. 7º). Além disso, estipulou o prazo de seis meses para que estados, Distrito Federal e municípios promovessem a alteração dos antigos planos ou a implantação de novos planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação que contemplassem remuneração condigna, capacitação profissional e melhoria da qualidade do ensino (Art. 9º).

Todavia, a valorização do magistério proposta pelo Fundef não se deu em sua totalidade. Além de não promover a inclusão de recursos novos, visto que somente redistribuía uma parte dos recursos já existentes entre estados e seus municípios, excluiu dessa valorização o professorado da educação infantil, do ensino médio e de modalidades de ensino como a educação de jovens e adultos, assim como os demais profissionais da educação. É importante salientar que os recursos do Fundef para pagamento de remunerações estiveram estritamente reservados aos professores do ensino fundamental (Fernandes, 2013; Ferreira, 2014).

Portanto, o Fundef não representou uma ampliação de recursos para a educação básica em sua totalidade, por ser uma subvinculação de recursos já constitucionalmente vinculados à MDE e por restringir o alcance desses recursos ao ensino fundamental. A insuficiência de seus recursos e sua focalização no ensino fundamental em detrimento da educação básica sinalizam suas limitações enquanto política redistributiva de redução das desigualdades sociais e regionais. Por conseguinte, sinalizam sua fragilidade enquanto política de valorização do magistério, já que os docentes da educação infantil e do ensino médio não eram contemplados com os recursos do Fundo.

Todavia, o Fundef exerceu importante papel sobre o ensino fundamental ao elevar a duração dos turnos de aula, o total de alunos matriculados, o número de professores em atividade e o grau de escolaridade desses docentes, contribuindo para a redução do atraso escolar. Ao priorizar as despesas com professores, o Fundo reduziu a desigualdade de rendimentos entre esses profissionais, promovendo melhorias salariais significativas para os professores mais mal remunerados, sobretudo, os das redes municipais de ensino das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (Neto; Fernandes; Pazello, 2004; Mendes, 2020).

No final de 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, que passou a abarcar o financiamento de toda a educação básica e estabeleceu a ampliação do salário-educação para

todo o nível básico de ensino. Para os municípios, é importante assinalar que o valor mínimo nacional do custo aluno/ano passou a ser fixado anualmente, com base no estabelecimento de diferentes percentuais, conforme as diversas etapas e modalidades da educação básica (Gracindo, 2008). O Fundeb foi criado pela EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC n. 53/2006), nos mesmos moldes do Fundef e seguindo a mesma lógica de vigência do Fundo que lhe antecedeu, contudo, apresentando uma validade de 14 anos, contra dez anos do Fundef⁴⁹ (Oliveira, 2007).

A EC n. 53/2006 alterou diversos dispositivos da CF de 1988, conferindo maior precisão aos direitos e responsabilidades dos entes federados. Além disso, adaptou a terminologia decorrente da inserção do ensino fundamental de nove anos, estabeleceu a ideia de piso salarial profissional exclusivo para os educadores das redes públicas de ensino, tornou clara a necessidade de criação de leis complementares para disciplinar o regime de colaboração e a abrangência do piso, e incorporou a CF de 1988 à distribuição dos recursos da quota estadual do salário-educação com base na proporcionalidade das matrículas (Oliveira, 2007).

Sobre a complementação da União no Inciso VII do Artigo 60 do ADCT, ficou estabelecido que ela fosse de R\$ 2 bilhões no primeiro ano de vigência do Fundeb, R\$ 3 bilhões no segundo ano, R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano e que, a partir do quarto ano, fosse nunca menos que 10% do valor total dos recursos que comporão o Fundo (Rossinholi, 2010).

O papel equalizador do Fundeb no que concerne à redução das desigualdades educacionais é viabilizado exclusivamente pela complementação da União, uma vez que os fundos são de âmbito estadual e não repassam recursos entre estados. Apesar de não contemplar todas as 26 unidades federativas, a complementação da União ao Fundeb abrangeu um número maior de estados e envolveu valores superiores ao do Fundef⁵⁰ (Pinto, 2015).

A complementação da União seguiu o movimento dos recursos estaduais, municipais e do Distrito Federal durante a vigência do Fundeb. Nunca foi aplicado mais que 10% dos recursos dos estados e municípios, com a complementação apresentando queda em valores reais nos anos de 2015 e 2016. Entretanto, a complementação ao Fundef era residual. No ano de 2006, por exemplo, representou somente 1% dos recursos de estados, municípios e Distrito Federal, beneficiando apenas o Pará e o Maranhão. A complementação, no período do Fundeb,

⁴⁹ Rossinholi (2010) afirma que, devido ao encerramento do prazo final de vigência do Fundef (até 2006) e da urgência em se estabelecer o Fundeb como seu sucessor, foi editada a Medida Provisória n. 339/2006 (MP n. 339/2006). Aprovada em 29 de dezembro de 2006, ela seria prorrogada por quase seis meses até a aprovação da Lei n. 11.494/2007, no dia 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb.

⁵⁰ Segundo Pinto (2015), em 2012, dez estados receberam complementação da União, cujo montante total foi de R\$ 10,4 bilhões. Isso representou um avanço em relação ao Fundef, que, em seu último ano de vigência, teve a complementação da União para somente um estado, com um valor de R\$ 300 milhões.

beneficiou o: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. (Farenzena, 2020).

A EC n. 53/2006 garantiu ao Fundeb a inclusão de mais impostos. Além do ICMS, FPE e FPM, e do IPI – exportação, também fazem parte da composição do Fundo o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) e o Imposto Territorial Rural (ITR). Cada imposto contribui com 20% do que é arrecadado para o Fundo, representando um acréscimo de 5% em relação ao Fundef (Oliveira, 2007). Os impostos que constituíam o Fundef tiveram seu percentual ampliado de 15% para 20% gradativamente, sendo que no primeiro ano o aumento foi de 16,66%, no segundo, 18,33%, até alcançar os 20% no terceiro ano. O mesmo aconteceu com alguns dos novos impostos inseridos no Fundo, com uma participação de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo, atingindo os 20% somente no terceiro ano (Rossinholi, 2010).

Contudo, o Fundeb não corrigiu ou atenuou as disparidades entre os municípios no que concerne ao financiamento da educação e ao valor aluno-ano, resultando em disparidades na transferência de recursos para os sistemas municipais de educação (SME). Isso possivelmente decorreu das limitações inerentes ao Fundo que, apesar dos avanços em relação ao Fundef, apresenta problemas. Um deles diz respeito justamente “[...] à inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais [...]” (Pinto; 2007, p. 894).

O Fundeb não representou a adição de novos recursos para o sistema educacional brasileiro em sua totalidade, por ficar limitado a redistribuir o que já era constitucionalmente destinado à educação. Esses recursos resultam dos percentuais já vinculados pelo artigo 212 da CF de 1988; não houve a adição de novas fontes de receitas. O Fundeb somente redistribuiu grande parcela (80% de 25%) do montante obrigatório investido na educação pública pelas três esferas de governo, contudo, passou a abarcar toda a educação básica, sem garantir em sua composição a entrada de novos recursos (Saviani, 2009; Militão, 2011; Fernandes, 2013).

Esse desequilíbrio entre os recursos do Fundo e o número de alunos cobertos por ele é ilustrativo da natureza minimalista assumida pelas políticas educacionais que têm como foco a escola pública frequentada pela maioria dos brasileiros. Políticas que adotam estratégias de alargamento da escola pública, tornando-a robusta para menos (Frigotto, 2009b). Ainda sobre essa questão, Davies (2008) assinalou que, durante a vigência do Fundeb:

[...] o impacto positivo do acréscimo, a partir do terceiro ano, de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCMD e ITR), que

não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio. (Davies, 2008, p. 43-4).

No que concerne à valorização docente, a Lei n. 11.494/2007 especificou a obrigação de estados e municípios por meio do Art. 40. Consoante esse dispositivo, para valorizar não apenas os professores, mas todos os profissionais da educação, o Distrito Federal, estados e municípios deveriam garantir “Planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica”. Por sua vez, esses planos deveriam assegurar a esses profissionais: “a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública” (Inc. I), “integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola” (Inc. II), e, “melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem” (Inc. III). No seu *parágrafo único*, o Art. 40 deixou claro que é obrigação de estados, municípios e Distrito Federal “contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 2007).

Para valorização dos profissionais da educação, a Lei n. 11.494/2007, por meio do Art. 22, estabeleceu que “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”. Segundo o parágrafo único do referido artigo, para fins do disposto em seu *caput*, considerava-se:

- 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.

A Lei n. 11.494/2007 estabeleceu prazo para os entes federados instituírem um piso salarial para o magistério da educação básica. Foi estabelecido o prazo de até 31 de agosto de 2007 para o poder público fixar o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério da educação básica pública (Art. 41). O PSPN foi garantido por meio da Lei nº 11.738/2008 (Art. 2º), que também garantiu 2/3 da jornada horária de trabalho

docente para atividades de interação direta com o discente (§ 4º, Art. 2º) e, consequentemente, 1/3 para atividades extraclasse.

Entretanto, esses mecanismos de valorização, para se efetivarem, necessitam de recursos oriundos do sistema de financiamento, que, no caso brasileiro, associou a valorização do magistério ao Fundeb. Ocorre que esse fundo manteve a lógica e as fragilidades do Fundef. O Fundeb não trouxe novos recursos para sua cesta, apenas redistribuiu 20% de parte de recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica. A única possibilidade de recursos adicionais foi a complementação da União, irrisória no Fundef (menos de 1% da receita nacional em 2006) e pequena no Fundeb, representando menos de 5% da receita nacional em 2007 e 10% a partir de 2010 (Ferreira, 2014).

O modelo do Fundeb não foi suficiente para promover a todos os cidadãos a igualdade de acesso a um mesmo padrão de provisão de serviços educacionais, capaz de corrigir as distorções que acarretam a ineficiência na gestão dos recursos públicos, viabilizar a equidade inter-regional e garantir oportunidades de ascensão social a todos. O Fundeb contribuiu, em certa medida, para equacionar transferências de recursos financeiros entre as unidades subnacionais, internamente, entre estados e seus municípios. Todavia, por ser um fundo estadual, as transferências de recursos eram limitadas ao estado e seus municípios, tornando o Fundeb um mecanismo incapaz de garantir, no âmbito educacional, o equilíbrio na repartição do bolo tributário entre governo federal, estados e municípios (Fernandes, 2013).

2.2.4 O Fundeb permanente

O Fundeb de caráter permanente foi criado pela Emenda Constitucional (EC) n. 108, de agosto de 2020, que o inseriu no artigo 212-A da CF de 1988, modificando o texto base constitucional e suprimindo o caráter transitório do Fundef e do Fundeb, estabelecido pelo artigo 60 do ADCT da Carta constitucional. O Fundeb permanente é regulamentado pela Lei n. 14.113/2020. Em relação ao seu antecessor, o Fundeb permanente manteve como objetivos desenvolver a educação básica, em suas distintas etapas e modalidades, e preservar os fundos no âmbito de cada unidade federativa (Silva, 2023; Farenzena; Pinto, 2024), “com redistribuição de parte da receita de impostos vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e à fixação de percentuais mínimos de complementação da União”⁵¹ (Farenzena; Pinto, 2024, p. 4).

⁵¹ Com exceção das receitas provenientes da Lei Complementar n. 87/1996 (recursos de compensação por desoneração das exportações), excluídas da cesta que compõe o fundo, o Fundeb permanente manteve,

A distribuição de recursos que compõem o Fundeb permanente permanece sendo feita em âmbito intraestadual, entre o governo estadual e os municípios, consoante o número de alunos matriculados nos respectivos sistemas de ensino da educação básica presencial. Nessa distribuição, devem ser observadas as diferenças e ponderações relativas ao valor anual por aluno por etapas, modalidades, duração da jornada escolar e tipos de estabelecimentos de ensino, assim como devem ser consideradas as especificidades e os insumos necessários para a garantia de uma educação de qualidade no âmbito de cada ente federativo, principalmente os municípios (Gutierrez; Farenzena, 2024).

Na distribuição dos recursos, são consideradas exclusivamente as matrículas da educação básica dos respectivos âmbitos de atuação prioritária das esferas governamentais, conforme o estabelecido pela CF de 1988 e pela LDBEN de 1996. Além das matrículas, o cálculo envolve o uso de ponderações que têm como referência o fator 1 para os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Foram estabelecidos vinte fatores de ponderação para a vigência de 2021 a 2023, compreendendo etapas, modalidades, localização e duração da jornada escolar. Outras categorias deverão ser fixadas, considerando indicadores referentes ao nível socioeconômico dos educandos⁵², à disponibilidade de recursos vinculados à educação e ao potencial de arrecadação tributária de cada ente federado (Gutierrez; Farenzena, 2024).

No Fundeb anterior, a limitação de recursos, o modo como se definiram os fatores de ponderação e os valores mínimos anuais por aluno, que não consideravam os custos reais de manutenção de cada etapa e modalidade da educação básica, impediram o efetivo atendimento das demandas educacionais e a garantia do direito à educação de qualidade para toda a população brasileira. No Fundeb permanente, existem expectativas de que os fatores de ponderação das matrículas correspondam aos custos reais ou se aproximem deles, assim como são positivas as projeções de aumento de recursos, dada a maior complementação da União e sua distribuição (Gutierrez; Farenzena, 2024). Sobre isso, consoante Farenzena e Pinto (2024):

[...] nos três primeiros anos, houve poucas mudanças em relação às ponderações de 2020 do VAAF, tampouco foram elaborados estudos abrangentes de custos para fundamentar as deliberações. Em 2024, há um movimento inicial de aproximação dos fatores a custos reais, com aumento das ponderações em segmentos que têm custo

basicamente, o mesmo conjunto de impostos e repasses constitucionais do Fundeb anterior. Os itens de receita de impostos continuaram circunscritos à contribuição de estado e municípios (Silva, 2023; Farenzena; Pinto, 2024; Gutierrez; Farenzena, 2024).

⁵² No exercício de 2024, foram estabelecidas as ponderações de nível socioeconômico dos educandos para redistribuição dos recursos intraestaduais e para as complementações do valor anual por aluno (VAAF) e do valor anual total por aluno (VAAT). Esse tipo de ponderação apresentou variações entre 0,95 e 1,05, a serem aplicadas nas matrículas ponderadas anteriormente, consoante à etapa, modalidade e outras distinções (Farenzena; Pinto, 2024).

maior: creche; tempo integral na creche, pré-escola e ensino fundamental; educação especial. Também é relevante o fator 1 para a educação de jovens e adultos, pois valoriza a modalidade. É, contudo, um movimento inicial e permanece a necessidade de estudos de custos¹⁰.

Quanto às ponderações de matrículas para fins da distribuição da complementação da União VAAT, são maiores as da educação infantil, pois a lei do Fundeb assim determina. (Farenzena; Pinto, 2024, p. 7).

Não obstante os avanços, os fatores de ponderação praticados pelo Fundeb em vigor ainda não guardam coerência com os custos reais da educação nos diferentes sistemas de ensino, em especial com os custos das creches e da educação do campo, prejudicando sobremaneira os municípios (Farenzena; Pinto, 2024). Os fundos de natureza contábil surgiram como uma subvinculação de impostos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Consoante à EC n. 108 de 2020 e à Lei de regulamentação n. 14.113/2020, o Fundeb permanente continua sendo uma subvinculação de impostos, acrescentando poucas novidades em termos de sua composição. Os fundos continuam sendo sustentados pelos impostos estaduais e pela receita de estados e municípios decorrentes das transferências constitucionais. Não há tributo ou imposto novo na composição da cesta do Fundeb, mantendo-o como modelo insuficiente para a efetivação do regime de colaboração pautado no equilíbrio da repartição das receitas tributárias entre governo federal, estados e municípios.

A novidade é a entrada no Fundo do adicional na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (§ 1º, Inc. IX, Art. 3º, Lei n. 14.113/2020). Trata-se da subtração de 2% de recursos destinados aos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza, isto é, do uso de recursos, utilizado em tese para combater um problema estrutural no País, enquanto o Imposto sobre Grandes Fortunas previsto no inciso VII do artigo 153 da CF, em vigor desde 1988 até hoje, não foi implementado.

A EC n. 108 de 2020 garante que, na hipótese de extinção ou substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais de modo que haja recursos vinculados à MDE e ao Fundeb em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. (Art. 212-A, § 8º). Busca-se garantir a manutenção de fontes de receita para o Fundo no percentual estabelecido (20%). Entretanto, trata-se de casos de extinção ou substituição e não de acréscimos de novos tributos ou de ampliação de percentuais de receitas.

A possibilidade de se obter nova fonte por meio de impostos que a União instituir é pouco promissora ou praticamente nula devido à ênfase nas contribuições sociais no sistema tributário e à política de ajuste fiscal em curso. As contribuições sociais passaram a assumir, cada vez mais, participação relevante no bolo fiscal brasileiro, sendo cada vez mais constante,

a partir da Constituição de 1988, a criação de contribuições que não são transferidas aos estados e municípios. Do ponto de vista do financiamento da educação, o crescimento deste tipo de fonte é preocupante, porque sobre ela não incide a vinculação constitucional para o ensino (Rossinholi, 2010; Pinto, 2014).

As políticas de ajuste fiscal em curso reduzem receitas para despesas primárias que têm como principal fonte de recursos os impostos. A EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), trouxe impactos na vinculação de receitas, ao congelar, por 20 anos (inicialmente), até 2036, as despesas primárias e liberar os pagamentos relativos ao mercado financeiro. As despesas primárias só podem ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Todavia, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, podendo ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias (Amaral, 2017).

A Lei Complementar (LC) n. 200, de 30 de agosto de 2023, com fundamento na EC n. 126, de 21 de dezembro de 2022, criou o arcabouço fiscal brasileiro em substituição ao teto de gastos. Pelo novo arcabouço fiscal, as despesas devem crescer todo ano dentro de limites fiscais, com um limite mínimo de 0,6% com base na variação na receita, até um máximo de 2,5% do crescimento real das despesas. Vale frisar que isso não significa o fim do ajuste fiscal, pois, a cada ano, haverá limites na despesa primária, reajustados pelo IPCA e por um percentual de crescimento da receita primária descontada a inflação, buscando garantir a sustentabilidade da dívida pública (Senado Federal do Brasil, 2023).

Segundo a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação/Fineduca (2024), o novo arcabouço fiscal, instituído pela LC n. 200/2023, mais uma vez implementou condições de austeridade para as despesas primárias, enquanto deixou livre de constrangimentos o pagamento da dívida pública. Nos marcos desse arcabouço, surgiu a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 45/2024, conhecida por propor mais um ajuste fiscal, incluindo uma proposição que a União deve destinar 20% da complementação ao Fundeb exclusivamente para o fomento da educação em tempo integral, o que poderia representar uma redução de 20% da complementação da União ao Fundeb, nas modalidades atuais, em caso de aprovação da referida PEC.

Consoante a Fineduca (2024), caso essa regra já estivesse em vigor em 2024, quando a complementação da União foi fixada em 19% dos recursos subnacionais, de um total de R\$ 47,81 bilhões previstos para complementação do Fundeb, haveria a autorização para realocação de R\$ 9,56 bilhões para fomentar a educação em tempo integral. Além da diminuição em si dos

valores da transferência federal, isso acarretaria: a) a redução no valor anual mínimo por aluno (VAAF) nacional, com efeitos nocivos na atualização anual do Piso Salarial Nacional do Magistério (PSPN); b) a redução no número de municípios que recebem a complementação do valor aluno ano total (VAAT); e c) a imposição de mudanças no planejamento e nas peças orçamentárias dos estados e municípios para se adaptar às estimativas de complementação em implantação.

A PEC n. 45/2024 não propõe a alocação de mais recursos para o Fundeb ou para a educação em tempo integral, nem a ampliação do número de estudantes e do número de escolas que ofertam a educação em tempo integral. Na verdade, representa a inserção e o enquadramento da assistência financeira da União à educação básica ao corte de gastos do ajuste fiscal. O Executivo federal, ao propor colocar a mão na complementação do Fundeb, contribui com o corte de gastos demandado pelo mercado financeiro, sacrificando o potencial equalizador do Fundeb sob o pretexto de garantir a estabilidade fiscal (Fineduca, 2024).

A legislação que instituiu o Fundeb permanente ampliou as possibilidades de complementação da União para 23%, percentual a ser atingido gradativamente até 2026. Entretanto, 10% dela segue a mesma lógica do fundo que se encerrou em 2020, já que só receberão a complementação os estados que não alcançarem o valor anual mínimo por aluno (VAAF) definido nacionalmente. “A complementação da União VAAF deve ser destinada a fundos contábeis que não atingem o VAAF mínimo nacional e corresponde a 10% dos recursos de todos os fundos das UF” (Farenzena; Pinto, 2024, p. 7), “contemplando os estados mais pobres da federação” (Gutierrez; Farenzena, 2024).

Por seguir a mesma sistemática para o VAAF do antigo Fundeb, nem todos os fundos estaduais se habilitaram (habilitarão) a receber os 10% referentes à complementação VAAF, por possuírem um valor aluno-ano acima do valor definido como o mínimo nacional. No ano de 2021, 11 estados receberam a complementação VAAF: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraná. Excetuando o Rio Grande do Norte e o Paraná, os estados contemplados foram os mesmos que receberam a complementação durante a vigência do Fundeb transitório (Gutierrez; Farenzena, 2024). Ainda sobre a complementação VAAF de 2021:

Nos fundos dos estados beneficiários da COUN VAAF, o VAA ficou em R\$ 4.462,83, o que resulta em R\$ 371,90 mensais. Em sete estados o VAAF ficou entre 1% e 10% a mais do que o VAAF mínimo, em outros três entre 12% e 20% a mais e em seis estados a diferença foi maior que 20%, sendo que no Amapá, Rio Grande do Sul, Tocantins e Roraima o VAAF superou em mais de 30% o VAAF mínimo nacional. As diferenças persistem, porém, são muito menores do que as existentes na vigência

do Fundef e nos três primeiros anos do Fundeb. Por exemplo, em 2006, a diferença do VAA mínimo nacional para o maior valor foi de 229%; em 2008, essa diferença ficou em 131%. (Gutierrez; Farenzena, 2024).

No ano de 2022, foram contemplados com esses recursos somente os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte (Silva, 2023). Em 2024, foram contemplados os fundos de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro. O VAAF desses estados com a complementação chegou a R\$ 5.361,92, correspondendo a ínfimos R\$ 387,12 por mês. Os estados do Amapá e de Roraima, nesse ano, apresentaram um VAAF, respectivamente, 49 e 56% maiores que o mínimo nacional, não fazendo jus à complementação VAAF. Contudo, seus VAAF de respectivamente R\$ 7.975,71 e R\$ 8.379,07 (Farenzena; Pinto, 2024) correspondiam a pouco significativos R\$ 664,64 e R\$ 698,26 por mês, respectivamente.

A outra complementação instituída pelo Fundeb permanente é a do valor aluno ano total (VAAT). Ela é destinada a qualquer ente cujo VAAT seja inferior ao mínimo nacional. Portanto, sua distribuição considera individualmente as redes públicas estaduais, municipais e distritais e não a métrica redistributiva por estado que envolve o cálculo do VAAF. A União deve destinar 10,5% para complementar o Fundeb de municípios e estados que não alcancem o valor aluno total mínimo (VAAT-Min) definido nacionalmente (Silva, 2023; Farenzena; Pinto, 2024; Gutierrez, Farenzena, 2024).

A averiguação do VAAT de cada ente envolve, além das matrículas e respectivas ponderações, uma cesta maior de recursos. Abrange: a) os recursos do Fundeb; b) a complementação VAAF (onde houver); c) 5% dos impostos e das transferências que fazem parte dos 20% relativos à cesta do Fundeb; d) 25% da receita de impostos vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento de ensino que não compõem o Fundeb, nos termos do *caput* do art. 212 da CF de 1988; e) as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da CF de 1988; f) recursos de programas universais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e g) parcela da participação pela exploração de petróleo e de gás natural vinculada à educação, nos termos da legislação federal (Silva, 2023; Farenzena; Pinto, 2024, Gutierrez; Farenzena, 2024).

No ano de 2021, 1.567 municípios receberam a complementação VAAT, representando apenas 28% do total das municipalidades do País. Em 2024, somente 2.173 municípios foram contemplados pela complementação VAAT, somente 39% do total de 5.568 municípios do País. Desses 2.173 municípios, somente 92 (4,2%) tiveram um acréscimo no seu VAAT maior do que 50%. Os municípios cujos acréscimos em seu VAAT se situaram entre 10 e menos de 20%

representaram 30% do total de municípios contemplados em 2024 (Farenzena; Pinto, 2024). Esses dados evidenciam que, apesar de representar um avanço, a complementação VAAT ainda possui um alcance limitado no que se refere ao quantitativo de municípios contemplados e à sua participação na composição dos fundos dos municípios contemplados.

A base de cálculo da complementação VAAT encontra-se circunscrita ao total de recursos das unidades da federação (Farenzena; Pinto, 2024) e não em indicadores das necessidades reais das redes de ensino como fundamento para a efetivação de um regime de colaboração que garanta o equilíbrio na repartição dos recursos e a qualidade do ensino.

Os 25% vinculados à MDE são insuficientes não só para a promoção de melhoria da qualidade do ensino, como para a superação do histórico atraso educacional que marca o País. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros em percentuais em torno de 2% a 5 ou 6% do PIB (Helene, 2013; Chaves; Amaral, 2015). A alíquota de 2,5% do salário-educação encontra-se defasada e é insuficiente para atender às demandas da educação básica, considerando seus custos (Pinto, 2015).

Como assinalado, há impasses não resolvidos quanto à parcela de participação pela exploração de petróleo e gás natural: queda no preço internacional do petróleo, recursos que não chegam na ponta final da cadeia (os municípios), atraso nos repasses, ausência de regulamentação sobre a distribuição dos recursos entre estados e municípios, disputas judiciais entre estados produtores e não-produtores, o caráter não-renovável, baixa participação governamental nas receitas do pré-sal. Portanto, apesar de o VAAT envolver mais fontes de recursos em sua apuração, é preciso considerar que a maioria dessas fontes apresenta limitações ou problemas que não são considerados na equação, podendo converter a complementação VAAT em um paliativo, sem resolver as reais demandas e encargos dos entes federativos em relação à educação básica, principalmente, dos municípios.

Ainda assim, representa uma inovação positiva em comparação com o que existia no antigo Fundeb. Antes, caso um município não alcançasse o mínimo nacional, mas seu estado tivesse alcançado, esse município não receberia a complementação da União. Pelas regras atuais, após a complementação VAAF do fundo estadual ou distrital, se a rede de ensino municipal pertencente a esse fundo estadual/distrital não atingir o mínimo, vai receber a complementação VAAT. Desse modo, ampliou-se o número de municípios aptos a receber a complementação da União, aumentando a possibilidade de cobertura dos municípios mais pobres (Gutierrez; Farenzena, 2024).

Por fim, o Fundeb permanente instituiu o valor anual por aluno resultado (VAAR) e a complementação VAAR, correspondendo a 2,5% dos recursos subnacionais. Esse percentual

deve ser distribuído proporcionalmente consoante o porte das redes públicas de ensino e o cumprimento de condicionalidades ligadas à melhoria de gestão e à evolução de indicadores de atendimento e de melhoria dos resultados escolares, com redução das desigualdades (Silva, 2023; Gutierres; Farenzena, 2024).

Dentre as condicionalidades demandadas para o recebimento da complementação VAAR estão: a) o provimento do cargo de gestor escolar mediante critérios de mérito e desempenho; b) a participação de no mínimo 80% dos estudantes de cada rede nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; c) a evolução das taxas de atendimento escolar e de aprovação; d) a melhoria dos resultados médios dos estudantes de cada rede nos exames nacionais; e) a redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (Brasil, 2020). Essas condicionalidades alteram/restringem a autonomia dos entes federativos proclamada pela CF de 1988 e, em certa medida, reforçam o regime de competição entre os entes por esse percentual da complementação mediante a gestão por resultados e a meritocracia.

O VAAR favorece os sistemas de ensino que dispõem de melhores condições estruturais e financeiras para cumprir as condicionalidades citadas, sistemas esses localizados principalmente no sul e sudeste do país. É evidente que a complementação VAAR “busca privilegiar entes federados que se orientem por uma perspectiva de avaliação de mérito e de desempenho, o que pode promover uma redução curricular e transformar a função/cargo de diretor escolar como um ‘balcão’ de satisfação de interesses pessoais” (Silva, 2023, p. 10).

A complementação VAAR atende às diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP) colocadas em curso no Brasil com as reformas neoliberais na educação a partir dos anos 1990, sustentadas pela teoria do capital humano. Encontra-se vinculada à lógica gerencialista centrada na gestão por resultados e no alcance de metas, características típicas da empresa capitalista. Segundo Gutierres e Farenzena (2024), as condicionalidades associadas à complementação VAAR:

[...] parecem estar alinhadas à lógica mercadológica presente no modelo de gestão gerencialista baseada em resultados ou produtos dos sistemas educativos, oriunda do setor privado, com a finalidade de diminuir as despesas do serviço público. Por meio da criação de mecanismos de controle e de responsabilização de gestores educacionais, as políticas de avaliação dos sistemas educacionais, fomentam a cultura gerencialista no setor público (Gutierres; Farenzena, 2024, p. 13).

No Brasil, desde a década de 1990, com a Reforma do Aparelho de Estado, o gerencialismo, também conhecido por NGP, vem sendo defendido como o modelo a ser seguido

pelo serviço público (Gutierrez; Farenzena, 2024). Esse modelo de gestão está fundamentado na busca pela eficiência e performatividade, na valorização do mérito e na flexibilização dos processos de gestão, objetivando diminuir os custos no serviço público. No campo educacional, por meio das avaliações em larga escala, fomenta-se a competição entre escolas e entre sistemas, onde os resultados obtidos balizam os critérios de alocação de recursos (Gutierrez; Farenzena, 2014). Nesse caso, os 2,5% da complementação VAAR são a “bonificação” que nem todos os municípios e sistemas de ensino vão ter o mérito de conquistar por não terem condições financeiras de atender às condicionalidades exigidas.

A lógica economicista permaneceu no Fundeb permanente aprovado pela EC n. 108 de 2020 e regulamentado pela Lei n. 14.113/2020, já que a prevalência de sua natureza contábil se manteve e continua a se pautar na operacionalização de uma fórmula matemática que gera “uma fatia do bolo” a ser distribuída nos estados entre esses e seus municípios, bloqueando os recursos e distribuindo a arrecadação, considerando as receitas disponíveis no Fundo, e distribuindo-as consoante o número de alunos matriculados nas redes de educação básica. Continua a prevalecer a ideia de gasto por aluno, onde os governos operam a partir do que se tem no orçamento e não com base no que se necessita para se ter uma educação de qualidade.

Segundo Farenzena e Pinto (20024), desde a EC n. 14/1996 há a previsão constitucional que visa assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino. A supracitada emenda fixou para 2001 o prazo inicial para sua implantação. Ulteriormente, o conceito também foi incorporado no PNE (2014-2024), com a delimitação de prazos. Todavia, o Poder Executivo vem evitando a definição de seus valores e protelando a sua implantação. Apesar disso, graças à iniciativa da sociedade civil, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, consolidou-se o conceito de Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi) e Custo-Aluno Qualidade (CAQ).

Durante o processo de tramitação no Congresso Nacional da proposta da Emenda Constitucional que culminou na EC n. 108 de 2020, havia a expectativa dos movimentos e setores ligados à defesa da escola pública e do direito à educação de que o CAQ fosse inserido no texto constitucional, o que ocorreu (§ 7º, Art. 211). Os mecanismos de operacionalização do CAQ não se fizeram presentes na EC n. 108, que a remeteu para a Lei Complementar (§ 7º, Art. 211). Diante disso, esperava-se que a regulamentação do CAQ viesse na Lei de regulamentação do Fundeb, o que, novamente, não ocorreu, visto que a Lei n. 14.113/2020 postergou a regulamentação do CAQ para lei complementar ulterior (§ 2º Art. 49).

Não obstante a inserção do CAQ no texto constitucional representar um avanço e uma conquista importante, o adiamento de sua regulamentação é preocupante, considerando que as discussões sobre o CAQ remontam ao contexto de elaboração do primeiro Plano Nacional de

Educação/PNE 2001-2010 (Helene, 2015). A Lei 13005 de 2014, lei do atual PNE, em sua Meta 20, definiu o prazo de dois anos, a partir da vigência da lei, para que fosse implantado o CAQi e que CAQ deveria ser definido no prazo de três anos após a entrada da lei em vigor. O CAQi deveria ter sido implantado entre 2015 e 2016 e o CAQ definido até 2017. No entanto, a vigência do PNE expirou, foi prorrogada por mais um ano e a regulamentação do CAQ, até o momento, não ocorreu. Cabe ressaltar que a Lei 13005/2014 tem amparo constitucional no Art. 214 da Constituição Federal de 1988.

Farenzena e Pinto (2024), em uma simulação, chegaram a um valor médio nominal do CAQi para 2023 para compará-lo com o valor aluno ano total mínimo (VAAT-min) desse ano. O VAAT-min nominal de 2023 foi de R\$ 8.196,52, um valor 18% inferior ao valor médio do CAQi obtido na simulação, de R\$ 10.003. Segundo os autores, o VAAT-min de 2023 foi surpreendentemente elevado, em comparação aos anos anteriores, sendo 68% superior ao VAAT-min de 2021, em termos nominais. No entanto, foi inferior ao valor médio do CAQi estimado. Também confrontaram o valor médio do CAQi com os valores do VAAT de 5.525 entes federados listados na Portaria Interministerial n. 07/2023 e constataram que 67% deles não conseguiram alcançar esse valor.

Consoante Farenzena e Pinto (2024), recursos adicionais se fazem necessários, indo além da complementação plena do VAAF somada ao VAAT, estimada em 0,34% do PIB em 2023. Segundo os autores, “estima-se a necessidade de uma complementação de 0,6% do PIB, um índice 76% maior, mas plenamente factível para um país cuja receita tributária é de 32% do PIB e que inseriu em seu PNE a meta de 10% do PIB em gastos públicos com educação pública” (2-24, p. 16).

A análise da legislação que instituiu o Fundeb permanente permite constatar contradições que são inerentes à política de fundos e que orientam as políticas de financiamento da educação no Brasil a partir dos anos 1990, na lógica neoliberal. O Fundeb permanente, não obstante as conquistas que formalizou na CF de 1988, reflete a continuidade de políticas que estão em sintonia com os interesses do capital financeiro em torno das receitas do fundo público.

A ampliação dos recursos para a educação pública, assim como a regulamentação do CAQi e do CAQ, vai exigir mobilização constante dos movimentos sociais e setores ligados à defesa da escola pública de qualidade para todos, principalmente nesse contexto em que as instituições democráticas encontram-se fragilizadas e onde o capital financeiro, com respaldo do Estado, utiliza o fundo público para se apropriar da receita pública, remunerando títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociados no sistema financeiro brasileiro, com

implicações nefastas para a valorização docente, visto que ela perpassa essencialmente pela capacidade de financiamento dos entes federativos.

2.3 O PSPN e o processo da valorização dos professores

A valorização dos profissionais da educação, em especial dos professores, encontra-se consolidada, formalmente, no quadro constitucional normativo brasileiro. A Constituição Federal (CF) de 1988 (Inc. V e VII, Art. 206) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (Art. 67) determinam que, para ocorrer a valorização desses profissionais, fazem-se necessários planos de carreira e estatutos, e que nestes se assegure: ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos; piso salarial profissional nacional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho; aperfeiçoamento profissional continuado, período reservado para estudos, planejamento e avaliação inclusos na jornada de trabalho; e, garantia de condições adequadas de trabalho.

A Lei nº 9.394/1996 garante também que a remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação, condição fundamental para a sua valorização, seja parte das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 70). As leis nº 9.424/1996 e nº 11.494/2007, que instituíram respectivamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), procuraram regulamentar e conferir bases para a operacionalização da valorização dos profissionais da educação institucionalizada pela CF de 1988 e pela LDB de 1996.

Isso se deu, dentre outros mecanismos, por meio da fixação de um percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundef para pagamento da remuneração do magistério (Art. 7º) e depois, com o Fundeb reiterando esse percentual mínimo de 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação (Art. 22). Ocorreu também por intermédio da fixação de prazos para a instituição de mecanismos de promoção da valorização dos profissionais da educação.

O Fundef fixou o prazo de seis meses para que estados, Distrito Federal e municípios promovessem a alteração dos antigos planos ou a implantação de novos planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação que contemplassem remuneração condigna, capacitação profissional e melhoria da qualidade do ensino (Art. 9º). No que concerne ao Fundeb, o prazo de até 31 de agosto de 2007 para que o poder público fixar o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério da educação básica pública

(Art. 40). O PSPN foi garantido por meio da Lei nº 11.738/2008 (Art. 2º), que também garantiu 2/3 da jornada horária de trabalho docente para atividades de interação direta com o discente (§ 4º, Art. 2º) e, consequentemente, 1/3 para hora-atividade.

A Emenda Constitucional (EC) n. 108/2020 tornou o Fundeb permanente, sendo o Fundo regulamentado pela Lei n. 14.113/2020. Na EC n. 108/2020 (Inc. XI, Art. 212-A) e na Lei n. 14.13/2020 (Art. 26), está prescrito que a aplicação dos recursos do Fundeb para pagamento das remunerações dos profissionais da educação básica em efetivo exercício não seja menor que 70% das receitas do Fundo.

No Fundeb permanente, são considerados profissionais da educação, para apurar o cumprimento do percentual mínimo, profissionais do magistério no exercício da docência ou de funções como administração escolar, supervisão e orientação educacional e profissionais de apoio técnico, administrativo ou operacional. Essa demarcação foi determinada pela Lei n. 14.113/2020, posteriormente alterada pela Lei n. 14.276/2021, que retirou dessa delimitação os profissionais das áreas de assistência social e psicologia. Foram incluídos na lista dos profissionais da educação funcionários sem formação específica ao nível técnico ou superior (Farenzena; Pinto, 2024).

A Lei n. 14.113/2020, por meio de seu Art. 51, estabeleceu como dever de estados, municípios e Distrito Federal implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, assegurando: remuneração condigna, integração entre trabalho individual e proposta pedagógica da escola e melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Contudo, a EC n. 108/2020, no Inc. XII do Art. 212-A definiu que “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”, não deixando claro se a Lei n. 11.738/2008 é essa lei específica ou se outra lei deva ser implantada para regulamentar o piso salarial profissional nacional.

Tem-se também as resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB): primeiro, a Resolução BR nº 3/1997 e, posteriormente, a Resolução BR nº 02/2009, que revogou a de n. 3/1997, consolidaram diretrizes para a formulação ou reformulação dos planos de carreira. Desse modo, os entes federados contavam/contam com um conjunto de dispositivos legais a serem observados na formulação ou reformulação de seus respectivos planos de carreira (Jacomini; Penna, 2016).

Por fim, a Lei n. 14.817, de 16 de janeiro de 2024, estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública. Dentre as diretrizes para valorização dos profissionais da educação presentes na referida Lei estão a garantia de: planos de carreira, contemplando ingresso exclusivamente por concurso público; progressão funcional

periódica ao longo do tempo de serviço; incentivos à dedicação exclusiva na mesma rede de ensino, preferencialmente na mesma escola; piso remuneratório da carreira, definido e atualizado conforme o piso salarial profissional nacional; formação continuada que promova a permanente atualização dos profissionais; e condições de trabalho que assegurem a dignidade profissional e pessoal dos educadores.

É importante frisar, no que concerne ao PSPN, que se trata de uma demanda histórica dos docentes brasileiros. Há mais de 200 anos, o piso salarial nacional é pauta das reivindicações dos professores da educação básica no Brasil. O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) foi prescrito na CF de 1988 e ratificado pela LDBEN de 1996. Todavia, a luta pela definição e instituição do PSPN, previsto na CF de 1998, somente se concretizou 20 anos mais tarde, quando foi aprovada a Lei n. 11.738/2008, também conhecida como Lei do Piso (Leher, 2010; Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

Essa demanda somente começou a ganhar contornos mais nítidos no corpo da Emenda Constitucional (EC) n. 53, promulgada em 2006, e na Lei n. 11.394/2007. Esses dois dispositivos, ao introduzirem e regulamentarem o Fundeb, respectivamente, também garantiram o lastro jurídico-legal necessário para a aprovação da Lei n. 11.738/2008, lei que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

O PSPN foi demandado sob a forma de lei específica pela Lei n. 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, em atendimento à EC n. 53/2006, que na alínea *e*, do Inciso III, do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispôs sobre “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (Brasil, 2006). A Lei n. 11.738/2008 “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” (Brasil, 2008).

O Art. 1º da Lei n. 11.738/2008 deixa claro que se trata da regulamentação do PSPN dos profissionais do magistério público da educação básica, deixando de fora os professores da rede privada. O § 1º do Art. 2º define o PSPN como “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”. O Art. 2º também fixou, para o ano de 2009, o PSPN no valor de “R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação ao nível médio, na modalidade Normal” (Brasil, 2008).

Contudo, Leher (2010) assinala que a Lei do Piso trouxe avanços parciais, pois o valor de R\$ 950,00 estabelecido para 2009/2010 era inferior ao Piso reivindicado pela Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), no governo Itamar Franco, de cinco salários-mínimos. O Piso aprovado correspondia a menos de dois salários-mínimos. Além disso, a Lei n. 11.738/2008 não definiu um Piso para os professores graduados, submetendo-os, na prática, a um PSPN rebaixado. De fato, “a fixação de um valor mínimo para os professores com nível médio não tem garantido uma adequada diferença salarial em relação aos que possuem formação ao nível superior” (Masson, 2017, p. 855).

Segundo Fernandes, Bassi e Rolim (2022), apesar de o valor de R\$ 950,00, à época, estar acima da média dos pisos salariais de funções com formação não universitária, que correspondia a R\$ 536,25, foi um valor bem abaixo do Salário-Mínimo Necessário (SMN) fixado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), de R\$ 2.007,84 em 2009. O SMN é estimado mensalmente pelo DIEESE, tendo por base o custo da cesta básica de alimentos e demais despesas. Portanto, o PSPN estava abaixo do valor necessário para garantir o mínimo de dignidade aos professores.

A Lei n. 11.738/2008 estabeleceu 2/3 de jornada de trabalho docente para atividades de interação direta com os alunos. Também definiu: a) que os valores relativos ao Piso sejam aplicados aos aposentados e pensionistas dos profissionais do magistério da educação básica; b) que a integralização do valor relativo ao PSPN no vencimento deveria ocorrer de forma progressiva e proporcional até 2010; e c) que a União deve complementar a integralização do Piso aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, resguardados os recursos constitucionalmente vinculados à educação desses entes (Brasil, 2008).

Nesse caso, a Lei do Piso determina que o ente federativo com indisponibilidade financeira para cumprir o PSPN deverá apresentar planilhas de custos que justifiquem o pedido da complementação da União (Brasil, 2008). Segundo Amaral *et al.* (2016), existia a previsão de que estados e municípios que não dispusessem de recursos suficientes para cumprir o PSPN poderiam solicitar do governo federal recursos adicionais para garantir o disposto na Lei n. 11.738/2008. Nesse sentido, o Ministério da Educação (ME) editou a Portaria n. 213, de 02 de março de 2011, definindo em seus Art. 3º e 4º os critérios e requisitos que estados e municípios deveriam seguir para demandar a complementação ao Piso. Segundo a supracitada Portaria:

Art. 3 Poderão apresentar pedidos os entes federados beneficiados pela complementação da União ao FUNDEB, na forma do art. 4 da Lei n 11.494, de 2007,

que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos, na forma da regulamentação específica a ser expedida pelo FNDE:

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 nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; IV. Disponham de planos de carreira para o magistério em lei específica; V. apresentem planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

VI. apresentem demonstração cabal do impacto da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 nas finanças do solicitante, conforme parágrafo único do art. 1º desta Resolução.

Art. 4º A incapacidade será aferida com base nos 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, 2011).

A Lei n. 11.738/2008 deixa em aberto a possibilidade de estados e municípios requererem da União complementação para garantia de suas obrigações referentes ao cumprimento do PSPN, garantindo, assim, a valorização do trabalho docente. As condicionalidades exigidas no âmbito da gestão e do controle dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) implicam reconhecer que não basta afirmar que não há recursos suficientes para integralização do PSPN anualmente; faz-se necessário demonstrar de forma transparente e técnica que o ente não dispõe de capacidade financeira para cumprir a lei.

Muitos são os obstáculos associados a essas exigências. Um deles é a dificuldade de muitos entes federativos em recorrer a esse aporte de recursos, por isso demandar o que as entidades de classe denominam de “abrir a caixa preta” das receitas e despesas relativas à MDE, incluindo o Fundeb. Outro problema reside na incapacidade de muitos entes, principalmente os municípios, de dispor de um quadro técnico capacitado e suficiente para dar conta desses parâmetros.

De fato, “A questão da suplementação da União não é tão simples, pois é necessário justificar a demanda por meio de uma planilha de custos que passa por análise pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade⁵³” (Masson, 2017,

⁵³ Segundo Masson (2017), essa Comissão instituída pelo MEC, conforme a Lei nº 11.494, de 2007, é composta por membros do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Tal Comissão Nacional definiu critérios para a complementação do piso, por meio da Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, aprovada pela Portaria nº 213, de 2 de março de 2011.

p. 855), que, de modo idiossincrático e distante da realidade de muitos entes, vai decidir se eles vão jus ou não a essa complementação. Vale destacar que essa Comissão é instituída pelo MEC e não possui na sua composição nenhuma entidade sindical representativa dos trabalhadores da educação.

Outro aspecto importante em relação à Lei do Piso é a vinculação da atualização do valor do PSPN ao reajuste do valor-aluno-ano relativo aos anos iniciais do fundamental urbano, disciplinado pela Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb. Consoante Silva, Carneiro e Gutierrez (2023), pelo disposto no artigo 5º, *caput*, da Lei n. 11.738/2008 e seu parágrafo único, assim como no Parecer n. 36/2009 da Advocacia Geral da União (AGU), que deu interpretação ao referido dispositivo legal, a partir de 1º de janeiro de 2010, o PSPN do magistério público da educação básica deveria ser corrigido, obedecendo ao crescimento percentual do valor aluno ano do ensino fundamental urbano definido nacionalmente.

Segundo Fernandes (2013), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) ressaltou a necessidade de se atentar para o artigo 5º da Lei n. 11.738/2008, que determina a correção do PSPN pelo mesmo percentual de reajuste do valor aluno-ano mínimo nacional do Fundeb. Por essa regra, o valor de R\$ 950,00 do Piso definido para 2008, em 2009, deveria ter sido de R\$ 1.132,40. Contudo, isso não ocorreu, pois o PSPN de 2009 permaneceu no valor de R\$ 950,00.

O PSPN a ser integralizado no vencimento inicial da carreira dos profissionais do magistério deve seguir o reajuste pautado na lei do Fundeb, que financia a maioria das despesas com folha de pagamento dos profissionais da educação e com MDE. No entanto, embora seja a fonte de recursos claramente direcionada para o pagamento dos profissionais da educação, o Fundeb não constitui o único e exclusivo mecanismo de financiamento das remunerações.

No que concerne à remuneração, a reprodução da força de trabalho docente tem amparo direito no Artigo 212 da CF de 1988, que estabelece a destinação mínima da receita de impostos para aplicação em MDE: 18% da receita de impostos da União e 25% da receita de impostos de estados, municípios e Distrito Federal. Por sua vez, a LDBEN n. 9.394/1996, em seu Artigo 70, elenca as despesas com remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissionais da educação como parte das despesas com MDE. Portanto, a remuneração docente faz parte do arcabouço jurídico-legal (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022) e sua fonte de financiamento não está restrita ao Fundeb. A tabela 03, a seguir, apresenta informações sobre os reajustes do PSPN de 2009 a 2024 e sua comparação com a inflação do período:

Tabela 3 - Reajustes Anuais do PSPN (2009-2020) e a inflação do período

ANO	PSPN (R\$)	VALOR PSPN (%)	INFLAÇÃO ANUAL (%)	GANHO REAL (%)
2009	950,00	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
2010	1.024,67	7,86	5,91	1,95
2011	1.187,08	15,85	6,50	9,35
2012	1.451,00	22,22	5,84	16,38
2013	1.567,00	7,97	5,91	2,06
2014	1.697,00	8,32	6,41	1,91
2015	1.917,78	13,01	10,67	2,34
2016	2.135,64	11,36	6,29	5,07
2017	2.298,80	7,64	2,95	4,69
2018	2.455,35	6,81	3,75	3,06
2019	2.557,74	4,17	4,31	-0,14
2020	2.886,24	12,84	4,52	8,32
2021	2.886,24	0,0	10,06	-10,06
2022	3.845,63	33,24	5,79	27,45
2023	4.420,55	14,95	4,62	10,33
2024	4.580,57	3,62	4,62	-1,00
Total acumulado		382	134	112

Fonte: IBGE (2025).

A Tabela 3 fornece informações sobre o valor nominal do PSPN e seu percentual de reajuste de 2010 a 2024, comparando-o com a inflação do período obtida com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo IBGE. Conforme os dados, com exceção dos anos de 2019, 2021 e 2024, em todos os anos da série histórica, o percentual de reajuste do PSPN esteve acima da inflação anual, resultando em ganho real para o trabalhador docente mediante atualização do PSPN. No acumulado, de 2010 a 2024, o valor do reajuste do PSPN foi de 382%, enquanto o IPCA ficou em 134%, representando um ganho real de 122%.

Isso demonstra que o valor aluno-ano é um indexador que garante ganhos maiores aos professores do que os índices baseados na inflação acumulada, salvaguardando os vencimentos da corrosão inflacionária e garantindo o poder de compra do trabalhador. Demonstra também que a retirada desse critério e sua troca por algum indexador que mensura a inflação, como defendem o “Todos Pela Educação”, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), constitui um retrocesso para a valorização docente, com graves prejuízos para a sua remuneração. Vale ressaltar, corroborando com Fernandes, Bassi e Rolim (2022), que o reajuste anual do PSPN, na razão direta do reajuste do valor aluno ano do Fundeb, garante mais equidade nacional no âmbito das unidades federativas. Entretanto:

Assim, ainda que os reajustes do PSPN sejam vinculados aos do custo aluno/ano do Fundeb e venham se comportando de forma crescente, podem atuar como travas na luta pela equiparação com o SMN ou com o valor compatível com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, previstos na Constituição Federal (Art.39, § 1º, inciso I). (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 8).

Outro aspecto da carreira presente na Lei n. 11.738/2008, que tem gerado polêmicas, é a jornada de trabalho. O § 1º do Art. 2º desta lei estabelece uma “jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (Brasil, 2008), correspondendo a 200 horas mensais ou 8 horas diárias. Todavia, o fato de fixar apenas a carga horária máxima abre brechas para que as administrações públicas pratiquem jornadas de trabalho menores, abaixo das 40 horas semanais.

Mesmo que o Art. 3º da Lei do Piso garanta que “Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no *caput* deste artigo” (Brasil, 2008), a prática de jornadas abaixo das 40 horas por secretarias estaduais e municipais de educação pode ser prejudicial aos professores se a lotação do grupo magistério for por hora/aula, convertendo o professor em um trabalhador horista, convivendo com as incertezas da jornada que deverá cumprir a cada ano e com as mazelas decorrentes da falta de estabilidade e da ausência de carreira.

É importante ressaltar que jornadas semanais abaixo das 40 horas dificultam o cumprimento de tempo adequado para atividades extraclasse. Aliás, essa é outra questão que tem suscitado conflitos em relação à jornada regulada pela Lei do Piso: o cumprimento de 1/3 da jornada para atividades extraclasse. O § 4º do Art. 2º da Lei determina que “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (Brasil, 2008). Disso, depreende-se que os 1/3 restantes devem ser reservados para atividades próprias do trabalho docente que não se classifiquem como de interação com os alunos, a exemplo da preparação de aulas, correção de testes ou provas, reuniões com os pais dos alunos, dentre outras.

No entanto, o Estado, enquanto organização política de classe, com todas as leis, normas e regulações que promulga, é derivado e subordinado às relações de produção e propriedade e sua expressão jurídica, e não o contrário. Ele não se encontra apartado e acima da sociedade civil burguesa. O Estado é o produto do processo jurídico burguês gerado pelas relações de produção e de propriedade (Pachukanis, 2017; Negri, 2017). O Estado de direito é o Estado das garantias privadas, que recebe e garante, sob a forma do direito, o que a estrutura econômica produz. O direito, por sua vez, é a forma exclusiva da sociedade do capital (Negri, 2017). E,

como forma exclusiva da sociedade do capital, se constitui em espaço das contradições e disputas entre o capital e o trabalho.

Por isso, a Lei n. 11.738/2008 foi alvo de ataques de governadores estaduais. Cinco governadores (Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), no ano de 2008, ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4167/2008) para o não cumprimento da Lei do Piso, alegando haver “quebra do pacto federativo; imprevisibilidade orçamentária; e que a jornada de trabalho ultrapassa a delegação constitucional em lei” (Gutierrez; Carvalho; Picanço, 2014, p. 8). A ADI n. 4167/2008 contou com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)⁵⁴ e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁵⁵ (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023).

Sob o argumento de quebra de autonomia federativa, por parte da União, esses governadores questionaram cinco pontos da Lei n. 11.738/2008 com impacto na remuneração: a) a jornada de 40 horas semanais; b) a composição da jornada em 1/3 para atividades extraclasse; c) a vinculação do piso ao vencimento inicial da carreira; d) a determinação de um prazo para implantação do Piso; e) a data de início de vigência da lei do Piso (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022). “Essa situação, todavia, pôs em evidência a disputa por fundos públicos entre os entes federativos, à medida que teriam de dispor de maior monta de recursos para cumprir os dispositivos da Lei, de origem federal” (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 6), considerando que a ADI de n. 4.167/2008 requeria uma medida cautelar contra a Lei n. 11.738/2008, sob alegação de que a mesma traria impactos financeiros às finanças dos estados (Leite Neto; Barleta, 2020).

Em decisão parcial à medida cautelar, ainda em dezembro de 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou, até que se julgasse por completo a ADI de n. 4.167/2008, que a base para o reajuste do piso do magistério seria a remuneração, isto é, o vencimento somado às vantagens pecuniárias. O STF também decidiu que o cálculo das obrigações relativas ao PSPN teria validade somente a partir de 1º de janeiro de 2009 e, por maioria ampla, deliberou pela retirada do parágrafo 4º do Art. 2º da Lei n. 11.738/2008, que fixava o máximo de 2/3 da jornada de trabalho docente para atividades diretas com o aluno. Apesar disso, o STF resguardou, até a

⁵⁴ O CONSED foi fundado em 1986. O conselho congrega secretários de Educação dos estados e do Distrito Federal, para integrar os sistemas estaduais de ensino e ampliar a participação dos estados nos processos decisórios relativos às políticas educacionais em âmbito nacional, além de fomentar o regime de colaboração entre os entes federados na promoção do desenvolvimento da escola pública (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023).

⁵⁵ A CNM foi fundada em 08/02/1980. Consiste em uma organização autônoma, apartidária e sem fins lucrativos, criada para consolidar o movimento municipalista e fortalecer a autonomia das municipalidades. Para isso, busca transformar a representação dos municípios com base em iniciativas públicas e técnicas de gestão que busquem a excelência na gestão pública e a qualidade de vida dos munícipes (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023).

decisão final da corte, o parágrafo 1º, que define a jornada de trabalho correspondente às 40 horas semanais (Leite Neto; Barleta, 2020; Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023).

Desse modo, o STF, preliminarmente, desconsiderou diversos dispositivos estabelecidos na Lei n. 11.738/2008. Não considerou que a Lei, em seu Art. 8º, definia que sua vigência se daria a partir da sua data de publicação. Também desconsiderou o Art. 3º, que determinava que o valor do PSPN de R\$ 950,00 passaria “a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional”. Por fim, ignorou que a Lei n. 11.738/2008 definiu como base de cálculo para o PSPN o vencimento e não a remuneração (§ 1º e § 3º do Art. 2º, Art. 3º).

Essa primeira decisão foi bem recebida pela CNM, uma vez que reduziu o impacto financeiro que o cumprimento do PSPN teria nos municípios que, segundo análise da referida organização, não teriam como sustentar o pagamento do piso salarial conforme prescreve a Lei n. 11.738/2008 por conta, principalmente, da redução do tempo de permanência dos docentes em sala de aula com os discentes (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023). Em 2011, com o julgamento final da ADIN n. 4.167/2008, o STF determinou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei n. 11.738/2008, que vincula o PSPN aos vencimentos-base iniciais das carreiras do magistério em todos os entes da Federação (Leite Neto; Barleta, 2020).

Todavia, outra decisão do STF levou os efeitos práticos do Piso para abril de 2011, tornando essa a data-base para o cálculo de eventuais passivos dos entes federados que não cumpriam integralmente a Lei do Piso. Essa decisão livrou de dívidas governos, eliminando passivos acumulados até abril de 2011 devidos aos profissionais do magistério público do País. Estados e municípios ficaram livres e os profissionais do magistério perderam retroativos do Piso de 2008 até abril de 2011 (Gallucci, 2013; Gonzatto, 2013).

Na verdade, a judicialização do PSPN permitiu que as unidades federativas suspendessem gastos de seu fundo público com a reprodução da força de trabalho docente entre 2008 e 2011. Como o PSPN passou a valer a partir de 2011, sua concessão e atualização ficaram congeladas por três anos, permitindo a proteção orçamentária e a perda de direitos dos professores (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

A manobra que tentou vincular o PSPN à remuneração, não ao vencimento, foi representativa no embate pelo fundo público, uma vez que, em muitas situações, não modificaria a remuneração e desconstruiria a ideia de Piso como referência mínima. A decisão do STF em considerar o PSPN como vencimento inicial de todas as carreiras do magistério da educação básica, adotando como referência a formação ao nível médio e uma jornada de 40

horas semanais, significou uma vitória dos professores na disputa pelo fundo público (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022), “com impactos positivos na remuneração, visto que o pagamento deve ser cumprido, sob pena de responsabilização por omissão dos prefeitos e governadores” (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 7).

A decisão de que o valor do PSPN, no vencimento, corresponde à formação mínima exigida, o magistério de nível médio, interfere positivamente nos demais níveis e referências de movimentação na carreira, trazendo ganhos substanciais aos professores na disputa pelo fundo público, principalmente para os docentes com nível médio de formação que, antes da Lei n. 11.738/2008 recebiam uma remuneração inferior ao PSPN. Por outro lado, a incerteza quanto à existência de um Piso para os professores com nível superior de formação constitui um óbice na luta pela continuidade de uma política salarial progressiva em unidades federativas onde o vencimento inicial já era superior ao PSPN, contribuindo para a adoção de medidas de “congelamento salarial”, sob a alegação de cumprimento de determinação nacional, não obstante a Resolução n. 2/2009 do Conselho Nacional de Educação preconizasse que os planos de carreira e remuneração do magistério devessem prever uma progressão na carreira correspondente ao critério de titulação (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

Vale frisar que o direito é a base do poder, porque é o poder que estabelece o direito e não o inverso. A lei é definida e alterada consoante as mudanças nas relações de poder e as alterações nos antagonismos fundamentais imanentes ao metabolismo social do capital. O Estado, em suas diferentes formas históricas, incluindo o “Estado democrático” moderno, é o executor eficaz das regras necessárias para a manutenção da ordem socioreprodutiva estabelecida. Para a realização de tal tarefa, não hesitará em usar seu poder, em fazer valer a lei do mais forte, seja por meios legais, seja pela ilegalidade (Mészáros, 2015).

E foi por meios legais que o Estado brasileiro, por intermédio do STF, postergou decisão quanto à questão do 1/3 da jornada de trabalho docente a ser destinada para a realização de atividades extraclasse, com esse processo seguindo em trânsito no STF na mesma ADI n. 4167/2008. Segundo Fernandes, Bassi e Rolim (2022), essa decisão foi protelada por muitos anos, deixando sua implantação ou não dependente da correlação de forças sociais existentes em cada unidade federativa.

Essa situação foi somente resolvida em 29 de maio de 2020, quando o STF julgou insustentável a ADI 4167/2008 também em relação à jornada de trabalho, considerando procedente a destinação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse. Segundo o STF: “Foi fixada a seguinte tese: É constitucional a norma geral federal que reserva fração mínima de um

terço da carga horária dos professores da educação básica para dedicação às atividades extraclasse [...]” (Brasil, 2020).

Essa decisão representou uma conquista para os professores, considerando que a jornada de trabalho se associa diretamente à remuneração. O valor da hora-aula é uma diretriz na definição do vencimento inicial. Portanto, a não vinculação da jornada ao valor do PSPN o tornaria flexível e facilitaria a ampliação da jornada para além do que estabelecem as leis trabalhistas, ocasionando a precarização do trabalho, decorrente de jornadas extenuantes. O aumento da jornada suprimiria a necessidade de novas contratações, desafogando o orçamento, contudo, comprometendo a qualidade de vida do trabalhador e precarizando o trabalho. A extrapolção da jornada, mesmo que como aumento de remuneração, contrapõe-se à valorização docente (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022).

Mesmo com os avanços no campo legal, a reserva de 1/3 da jornada de trabalho para planejamento, avaliação, estudos e outras atividades extraclasse ainda se encontra distante de se efetivar em todo o território nacional. Dados de 2019, organizados pela CNTE, revelam que, dos 27 estados, somente 20 cumpriram a Lei n. 11.738/2008 no que concerne à destinação de 1/3 para atividades extraclasse (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022). O descumprimento de tal preceito guarda relações com a incorrigível ilegalidade do Estado. Segundo Mészáros (2015):

Assim a ilegalidade do Estado, como afirmação necessária da lei do mais forte sob as circunstâncias historicamente mutáveis das determinações sempre autolegitimatórias, é inseparável da realidade do Estado como tal. Em outras palavras, a lei do mais forte e a ilegalidade Estado são em certo sentido sinônimos, em vista de sua correlação necessária. (MÉSZÁROS, 2015, p. 52).

A ilegalidade do Estado e a afirmação da lei do mais forte constituem a modalidade prática de tomada de decisão política ao nível global sob a égide do capital. A indissociabilidade estruturalmente determinada da ilegalidade incorrigível do Estado e da lei do mais forte se configura como um privilégio autolegitimatório do Estado, firmando-se em nome do estado de direito (Mészáros, 2015). Isso coloca o Estado como o “[...] árbitro soberano sobre a lei e, portanto, acima da lei” (Mészáros, 2015, p. 53).

Essa ilegalidade incorrigível do Estado pode se manifestar por meio do exercício da violência. De fato, o Estado pode ser o executor de tal violência, mas sua base casualmente determinante é a ordem sociometabólica do sistema do capital. O Estado é parte integrante desse sistema e atua como agente ativo tanto da lei como da ilegalidade a serviço da perpetuação da ordem sociometabólica estabelecida, o que o levará, caso seja necessário, a exercer a violência

em favor dos interesses do capital (Mészáros, 2015). Esse monopólio estatal da violência é demandado pelos direitos de propriedade privada, pois “Entre direitos iguais, quem decide é a força” (Marx, 2011, p. 223). De fato, consoante Harvey (2016):

[...] é necessário certo arremedo de poder estatal para sustentar os direitos de propriedade individualizada e as estruturas de lei que, segundo teóricos como Friedrich Hayek, garantem o máximo de liberdade individual não coercitiva. Mas esses direitos têm de ser impostos, e é nesse ponto que o Estado, com seu monopólio sobre o uso legítimo da força e da violência, é chamado para reprimir e policiar qualquer transgressão contra o regime de direitos de propriedade privada. O Estado capitalista deve usar o monopólio adquirido sobre os meios de violência para proteger e preservar o regime de direitos de propriedade privada individualizada como um regime que se articula através do funcionamento do livre mercado. O poder centralizado do Estado é usado para proteger um sistema de propriedade privada descentralizado. [...] (HARVEY, 2016, p. 50).

O aparato do Estado, incluindo o jurídico-legal, é utilizado para proteção do sistema de propriedade privada e dos interesses do capital em torno do fundo público, tornando a luta dos trabalhadores pela manutenção e conquista de direitos um processo constante. Como agente ativo tanto da lei como da ilegalidade, o Estado é utilizado para deslegitimar direitos legalmente instituídos, como os decorrentes da Lei n. 11.738/2008.

Foi o que ocorreu em 2012, quando os governos dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina impetraram a ADI n. 4848/2012, questionando a constitucionalidade do dispositivo da Lei n. 11.738/2008, que definiu como critério de correção do PSPN, no mês de janeiro de cada ano, o percentual de aumento do valor aluno ano do Fundeb. A decisão foi adiada para o dia 25/02/2021. No dia 26/02/2025, o STF concluiu o veredito, considerando a ADI n. 4848/2012 improcedente (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023). Segundo Silva, Carneiro e Gutierrez (2023):

[..] a Suprema Corte brasileira concluiu que não há violação aos princípios de autonomia entre os poderes, e aponta legalidade da Lei nº 11.738/2008, haja vista que a lei federal prevê complementação de recursos pela União aos entes federados que não tenham condições orçamentárias para garantir o pagamento dos valores referentes ao PSPN dos professores. É, portanto, compatível com os princípios fixados pelo art. 37, XIII, da Constituição Federal de 1988 (STF, 2011). Conforme a decisão, a Adin foi considerada “[...] improcedente, com a fixação da seguinte tese: *É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica*” (STF, 2011, p. 2). (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023, p. 7).

Mesmo a declaração de constitucionalidade da lei do Piso não tem sido suficiente para sua plena efetivação em todo o território nacional. Isso porque a ilegalidade do Estado também

pode ser uma fraude promovida pelo próprio aparelho estatal. O Estado, por meio da legislação, institucionaliza a fraude. Mészáros (2009) afirma que:

A fraudulência, numa grande variedade das suas formas práticas, é a normalidade do capital. As suas manifestações extremamente destrutivas não estão de modo algum confinadas à operação do complexo militar-industrial. Nessa altura o papel direto do Estado capitalista no mundo parasitário das finanças é não só fundamentalmente importante – em vista da sua grandeza que tudo permeia, como tivemos que descobrir com chocante clareza durante as últimas semanas –, mas também potencialmente catastrófico. Na verdade, a cada vez mais densa selva legislativa do Estado capitalista passa a ser o legitimador “democrático” da fraudulência institucionalizada nas nossas sociedades. [...] (Mészáros, 2009, p. 26).

No caso da Lei do Piso, essa fraudulência tem se traduzido nas mais diversas manobras praticadas por gestores estaduais e municipais para burlar os dispositivos da Lei n. 11.738/2008, principalmente os relativos ao pagamento do PSPN e ao cumprimento de 1/3 da jornada para atividades extraclasses. No que concerne ao pagamento do PSPN, as estratégias utilizadas para o seu não cumprimento vão desde o pagamento de abonos, sem, contudo, incorporá-los aos vencimentos, até a incorporação de vantagens pecuniárias ao vencimento sem a promoção da atualização devida no vencimento. Em relação ao descumprimento do 1/3 para a jornada, as artimanhas incluem não mencionar o tempo reservado às atividades extraclasses no trabalho escolar, o pagamento de 1/3 ou menos que o mínimo legal sob a forma de gratificações, a destinação desse tempo a outras atividades distintas da finalidade legal, como a recuperação de alunos com baixo rendimento, dentre outras (Silva; Carneiro; Gutierrez, 2023).

É importante destacar que há uma simbiose entre o quadro jurídico, a lei, o Estado e o campo econômico/financeiro. Symbiose que permite práticas absolutamente corruptas nos negócios e na política, práticas que se encontram em plena sintonia com os contravalores institucionalizados pela ordem estabelecida. Na estrutura que constitui essa simbiose, as práticas políticas dominantes, mesmo que ilegais, tornam-se legalmente permissíveis graças ao antidemocrático e dúbio papel facilitador do quadro jurídico/legislativo (Mészáros, 2009).

A distinção jurídica entre o público e o privado é o mecanismo que permite ao Estado subjugar todos os indivíduos aos interesses da classe que ele representa. É o que garante as condições para a manutenção das relações de compra e venda no mercado, isto é, a preservação das relações sociais capitalistas de produção, e, ao mesmo tempo, é o que interdita a política à classe trabalhadora, isto é, proíbe a luta de classes (Naves, 2008).

Interdita, inclusive, aquelas conquistas e ganhos que se dão nos limites estreitos da sociedade burguesa. O STF, por meio de decisão do Ministro Alexandre de Moraes, proferida

em 25 de abril de 2022, através do Agravo Interno ao Recurso Extraordinário n. 1.362.851, do governo do estado do Pará contra o Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará (SINTEPP), prejudicou os docentes da educação básica pública do País ao desmontar o principal mecanismo de validação da Lei n. 11.738/2008: a fixação do Piso Salarial Nacional (PSPN) com base no vencimento.

Em 2022, o Ministro Alexandre de Moraes desconsiderou a decisão anterior do próprio STF sobre a referência para o cálculo do Piso ser o vencimento-base dos profissionais do magistério, classificando-a de “equivocada” por “excluir a gratificação de escolaridade do conceito de vencimento base” (Brasil, 2022, p. 2). O entendimento de que a gratificação está contida no conceito de vencimento na decisão do magistrado retira até o direito ao PSPN.

Desse modo, considerando que todos os professores de nível superior do Estado do Pará recebem gratificação de escolaridade, não fazem *jus* ao piso salarial nacional estabelecido na Lei Federal 11.738/2008.

Isso porque a referida gratificação integra o valor do vencimento base, ultrapassando o piso salarial regulamentado pela Lei Federal 11.738/2008. (Brasil, 2022, p. 5).

Com essa decisão, abriu-se jurisprudência para que todo professor que receba uma remuneração acima do PSPN definido nacionalmente não faça jus ao reajuste, o que, em termos concretos, equivale à desconstrução do conceito do piso salarial profissional nacional contido na Lei n. 11.738/2008 e defendido pelos movimentos e entidades representativas dos professores. No dia 03 de junho de 2022, a Primeira Turma do STF corroborou a decisão do Ministro Moraes, com 5 votos a favor. Posteriormente, a maioria do Plenário do STF acompanhou a decisão, acatando a tese levantada pelo governo do estado do Pará de que o Piso do magistério é o vencimento mais as gratificações, o que pode representar o fim do PSPN enquanto reajuste no vencimento-base (Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará, 2022).

Não se trata aqui de falta de clareza na lei. Na verdade, quando se trata da realidade material, a relação prevalece sobre a lei (Pachukanis, 2017). Se “uma lei ou decreto forem apenas promulgados, mas as relações correspondentes não surgirem na prática, significa que houve uma tentativa de criar o direito, mas essa tentativa não foi bem-sucedida” (Pachukanis, 2017, p. 139).

Não obstante o revés, a luta dos movimentos e entidades representativas dos professores resultou em medidas legais de âmbito nacional, indutoras de políticas públicas de valorização docente. Medidas que favorecem o aumento de recursos provenientes do fundo público para garantir a valorização desses trabalhadores. No entanto, a efetivação desses dispositivos é

comprometida pelas desigualdades fiscais que marcam o federalismo brasileiro, pelas disputas pelo fundo público no âmbito do Estado capitalista e pelo ajuste fiscal promovido por esse Estado, inviabilizando os recursos necessários que os entes garantam o direito à educação e à valorização docente (Fernandes; Bassi; Rolim, 2023).

Esses desafios não elidem que a valorização docente é um princípio constitucional, ratificado em diversos dispositivos legais. Que essa valorização deve se dar mediante planos de carreira e remuneração, formação inicial e continuada, garantia de condições de trabalho e remuneração condigna, e cabe aos entes (União, Distrito Federal, estados e municípios) garantirem recursos para isso. É nesse quadro de desafios e obrigações que Macapá, capital do estado do Amapá, se insere.

CAPÍTULO 3

3 O MUNICÍPIO DE MACAPÁ: Aspectos históricos, econômicos, sociais e educacionais

Abordar a valorização docente em determinada realidade demanda que se entenda o seu contexto histórico-espacial, o que, por sua vez, exige a caracterização desse contexto em seus aspectos históricos, geográficos, sociais, econômicos e educacionais. Com base em estudos bibliográficos e documentais, procedeu-se à caracterização do Município de Macapá com o propósito de entender como esses aspectos se associam à valorização dos docentes da rede municipal de ensino.

3.1 Breve história do Município de Macapá

O vocábulo Macapá é de origem tupi, deriva de “macapaba”, que na língua indígena significa estância das bacabas, lugar ou região de abundância das bacabas, fruto da bacabeira, palmeira típica da região. A bacaba é um fruto gorduroso, de onde se extrai um vinho de cor acinzentada, muito saboroso. Macapá surgiu de um destacamento militar estabelecido em 1740, ao redor das ruínas da antiga Fortaleza de Santo Antônio, com o escopo de proteger e evitar o abandono da localidade. Em 1758, virou vila, com o nome de São José de Macapá, sempre sob ameaças de ser invadida por franceses, holandeses e ingleses. No ano de 1943, é elevada à condição de município (Costa, 2016; Rodrigues, 2023).

O governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, no dia 2 de fevereiro de 1758, tomou as primeiras providências nesse sentido ao criar a Câmara Municipal de Macapá e empossar seus primeiros vereadores. No dia 4 de fevereiro do mesmo ano, durante uma solenidade, Mendonça Furtado modificou a categoria administrativa do povoado de Macapá, elevando-o à condição de vila sob a denominação de Vila de São José de Macapá. Logo depois, prosseguiu com o processo de ocupação portuguesa no Amapá por meio da criação da Vila de Mazagão e da Vila Vistosa Madre de Deus (Nunes Filho, 2009).

A fundação da Vila de Macapá está ligada ao projeto da Coroa Portuguesa para a Amazônia. Em âmbito territorial e geopolítico, foi inserida no projeto de defesa baseado nas fortificações, enquanto vila militar, com o encargo de proteger a entrada norte do vale

amazônico. No plano econômico, foi introduzida no projeto de exploração econômica por meio da produção agrícola e do povoamento da região (Amorim; Santana, 2019).

Nunes Filho (2009) afirma que, em razão de sua organização político-administrativa em terras amapaenses ter iniciado no século XVIII, com a criação das Câmaras Municipais, a partir da criação das vilas de Macapá e Mazagão, a mesma trouxe, assim como em todo o Brasil Império, certos vícios inerentes ao modelo colonial de organização política, pois os membros das Câmaras eram eleitos entre os “homens-bons”, uma minoria composta por donos de terras, membros da milícia e do clero, sendo que comerciantes, artesãos, judeus e degredados não podiam votar e nem serem eleitos. Aos políticos que compunham as Câmaras cabia legislar sobre: a fixação de salários dos trabalhadores livres e o preço das mercadorias; a organização de expedições contra os indígenas; a convocação da população para a luta; a cobrança de impostos; a inspeção de pontes, caminhos e polícia.

No Amapá, o patriarcalismo foi consideravelmente marcante, sobretudo em Macapá e Mazagão. Esse patriarcalismo, assim como no restante do Brasil, pode ser explicado a partir da instalação dos primeiros colonos açorianos (Macapá) e marroquinos (Mazagão), os quais seguiram ordenadamente o padrão português de ocupação da região, com a instauração de grandes latifúndios rurais, edificação de vilas e domínio das atividades extrativistas. Para isso, os colonos que vieram para a Amazônia receberam, do Poder Público, terras, recursos financeiros, equipamentos agrícolas, animais e escravos (Nunes Filho, 2009).

No tocante ao ensino, no final do século XVIII, o governador do Grão-Pará, Dom Francisco de Souza Coutinho, o instituiu oficialmente em terras amapaenses, a partir de 15 de abril de 1799. No entanto, era ministrado somente até o terceiro ano primário, por meio de um currículo anacrônico, com os discentes aprendendo somente conhecimentos rudimentares de leitura, escrita e matemática, o que era insuficiente para uma sociedade em processo de estruturação como a amapaense e que necessitava de pessoas capacitadas e motivadas para levar a termo este propósito (Santos, 2006). No dia 6 de setembro de 1856, Macapá foi elevada à categoria de cidade (Amorim; Santana, 2019).

Consoante Nunes Filho (2009), nem mesmo a criação das Intendências Municipais nas cidades de Macapá, Amapá e Mazagão, decorrente da implantação da República no Brasil, foi o bastante para mudar o cenário político no Amapá, já que a dominação política e econômica dos grandes proprietários se manteve. Mesmo a concessão legal de mais autonomia aos municípios não foi suficiente para alterar este quadro, pois, segundo Ribeiro (2004), a Constituição Federal de 1891, em seu Artigo 68, estabeleceu o princípio da autonomia dos

municípios, devendo os estados se organizarem de modo a assegurá-la. Apesar disso, sua concretização real não aconteceu.

O Território Federal do Amapá (TFA) foi criado em 13 de setembro de 1943, por meio do Decreto-Lei n. 5.812/1943. Com isso, o Amapá foi desmembrado do estado do Pará e passou a constituir uma unidade federativa vinculada diretamente ao poder central. No contexto de sua criação, possuía em seus limites somente três municípios: Macapá, Mazagão e Amapá. No ano de 1945, foi criado o Município de Oiapoque e, em 1956, foi criado o Município de Calçoene⁵⁶ (Brito, Palhares, Farias; 2020).

Janary Nunes foi, na região amapaense, o elo de interlocução entre a realidade local e a política estabelecida pelo Estado Novo. Segundo Santos (2006), na época de sua chegada à cidade de Macapá, em 25 de janeiro de 1944, este núcleo urbano possuía apenas 1.286 habitantes que não dispunham de luz elétrica, esgoto e água encanada. Enfim, era um decadente vilarejo desprovido de serviços e atendimentos indispensáveis ao bem-estar da coletividade e ao progresso.

Santos (2009) ressalta que a maioria da população era composta de analfabetos quanto à escolarização, sendo que os chamados e contáveis *letrados* apresentavam formação de nível médio. Na verdade, conforme Lobato (2009), na época em que Janary Nunes assumiu o governo, a quase totalidade dos amapaenses era de analfabetos. As folhas de pagamento dos trabalhadores eram, em geral, assinadas por meio da datiloscopia do dedo polegar.

O quadro apresentado revela o histórico descaso com que as autoridades governamentais trataram a região e seus habitantes. A situação era de abandono social e educacional. Consoante Lobato (2009), o Município de Macapá, mesmo sendo mais povoado que o Município de Amapá, tinha uma economia mais modesta. No princípio dos anos 1940, os macapaenses sobreviviam fundamentalmente da agricultura de subsistência, sobretudo, por meio da produção de farinha de mandioca. Também garantiam sua sobrevivência com a pesca, a criação de gado, a caça, o extrativismo vegetal, o modesto comércio e o emprego público. Em Macapá também existiam coronéis ricos e influentes como Leopoldo Gomes Machado, Coriolano Finéas Jucá e José Serafim Gomes Coelho.

Apesar disso, conforme Lobato (2009), após a alegação de Janary Nunes de que o Município de Amapá possuía dificuldades de comunicação por via fluvial, Vargas deslocou a posição de capital para Macapá, pelo Decreto-Lei n. 6.550, de 31 de maio de 1944. Macapá

⁵⁶ Os Municípios de Macapá, Mazagão e Amapá foram criados por leis paraenses, respectivamente: Lei n. 281/1856, Lei n.º 226/1890 e Lei n. 798/1901. Já Oiapoque e Calçoene foram criados por legislação do poder central, respectivamente: Decreto-Lei n. 7.578/1945 e Lei n. 3.055/1956 (Brito; Palhares; Farias, 2020).

ocupava a região central do território. Ao sul se situava o Município de Mazagão, que detinha uma atividade significativa de extração de castanha, borracha e óleos vegetais, além de uma acanhada pecuária extensiva (gado bovino e bubalino). O Amapá já apresentava alguma produção de excedentes locais que vinculava esta região aos mercados regional, nacional e internacional. Entretanto, de modo geral, esta ligação não era suficiente para provocar a racionalização dos fatores de produção e circulação de mercadorias, pois o lugar e o tempo de trabalho no Amapá eram determinados pela natureza.

De fato, Janary Nunes efetivou medidas de saneamento da cidade de Macapá, construiu prédios públicos como, por exemplo, o Hospital Geral de Macapá, estimulou a economia local mediante o incentivo à agricultura e à pecuária, e deu início aos trabalhos de implantação da Companhia de Eletricidade do Amapá e da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (Moraes, 2009).

Segundo Lobato (2009), as edificações construídas pelo governo territorial deram novo impulso para a abatida economia macapaense e regional. Foram instalados motores para o fornecimento de energia elétrica e postos de saúde nas sedes dos quatro municípios (Macapá, Amapá, Mazagão e Oiapoque) e nas vilas de Clevelândia do Norte e Calçoene. Janary Nunes, seguindo determinação do governo Vargas, tomou medidas no sentido de prevenir e evitar a formação de novos latifúndios. Contudo, tanto ao nível nacional quanto local, predominou a tergiversação e a timidez, visto que Vargas e Janary, por um lado, não ignoravam o poder político e econômico dos latifundiários, e, por outro, não desejavam atacar um dos alicerces da sociedade capitalista: a propriedade privada.

Consoante Santos (2006), no período de implantação da administração de Janary Nunes, existiam somente sete escolas em toda a região, todas instituídas em prédios arruinados, com uma frequência média de 295 discentes no ano de 1943, para um corpo docente composto de apenas quatro professores normalistas e quatro leigos. Das escolas existentes, somente o Grupo Escolar de Macapá e a Escola Auxiliar Municipal funcionavam com regularidade, devido ao esforço da comunidade amapaense, que garantia os reparos e manutenções dessas unidades. Lobato (2009) destaca que duas dessas escolas estavam na cidade de Macapá; uma, na cidade de Amapá; uma, na vila de Mazagão Velho; uma, no rio Pedreira; uma, no rio de São Miguel e mais uma, no povoado de Tucumã. Chama a atenção a inexistência de escolas particulares naquele período e a situação de Oiapoque, que possuía apenas escolas guianenses (Guiana Francesa).

Vale destacar que essas escolas eram insuficientes para atender uma população de vinte e seis mil habitantes e funcionavam em casebres sujos e mal arejados. Coube a Janary Nunes

executar ações no campo educacional que colocassem o Amapá em sintonia com as mudanças em curso no Brasil. Frente ao quadro caótico em que se encontrava a educação, a administração territorial, ainda em 1944, começou a estruturar e dinamizar o ensino, tanto nos seus pressupostos pedagógicos quanto no atendimento educacional. Janary Nunes, nesse mesmo ano, fundou o Departamento de Educação e Cultura (DEC), órgão de governo que possuía a responsabilidade de promover, orientar, fiscalizar e controlar o ensino primário, secundário e profissional no TFA. Na capital, criou escolas e, nos interiores, promoveu a contratação de novos professores e investiu na sua formação (Santos, 2006; Lobato, 2009).

Ainda no ano de 1944, o governo territorial fez funcionar 31 escolas para um quadro composto de 33 professores e uma frequência média de 742 alunos; ampliou o ensino até o quinto ano, nos três turnos; instalou a Cooperativa Agrícola Escolar e começou ações no sentido de implantar o curso ginásial, fato ocorrido no dia 25 de janeiro de 1947, quando esse nível de ensino passou a funcionar no Ginásio Amapaense. Além disso, conseguiu construir a Escola Barão do Rio Branco, a Escola Doméstica, o Ginásio de Macapá, o Instituto de Educação do Amapá, a Escola de Iniciação Agrícola e a Escola Técnica do Comércio (Santos, 2006; Morais, 2009).

No plano político, o presidente João Batista Figueiredo nomeou, no dia 15 de março de 1979, para o governo do TFA, o comandante da marinha Anníbal Barcellos. Esse militar permaneceu como governador-interventor do TFA até julho de 1985. A década de 1980 registrou movimentos, ao nível nacional e territorialmente, voltados para a estadualização dos Territórios Federais. Em consonância com esses movimentos, Barcellos efetivou obras de infraestrutura, principalmente na capital, Macapá. Dentre essas obras, destacam-se a Assembleia Legislativa, o Banco do Estado e o novo Palácio de Governo. No campo educacional, inaugurou e reformou prédios escolares (Sá, 2018).

Eleições para vereador ocorreram no TFA no ano de 1986, quando o Território possuía somente cinco municípios: Amapá, Macapá, Mazagão, Calçoene e Oiapoque. A partir desse momento, emergiram discussões no Amapá a respeito do crescimento das ocupações urbanas, que deram origem a novos bairros, sobretudo na capital, Macapá (Porto, 2010).

Atualmente, Macapá é o município mais importante do estado do Amapá, visto que é sua capital, abriga a sede do governo estadual e demais poderes que regem a administração, e é o município mais estruturado, concentrando prédios e monumentos históricos. Dentre os pontos turísticos estão a Fortaleza de São José de Macapá, o Marco Zero do Equador, diversos balneários, como o Curiaú e a praia do Distrito da Fazendinha. No que concerne aos festejos mais relevantes, estão: o de São José, padroeiro da cidade, em março; o Círio de Nazaré, em

outubro; e os ciclos do Marabaixo, que, tradicionalmente, iniciam no Sábado de Aleluia e se estendem até o primeiro domingo após a celebração (Costa, 2016; Rodrigues, 2023).

3.2 Características geográficas, urbanas e populacionais do Município de Macapá

Macapá é a única capital brasileira situada à margem esquerda do Rio Amazonas, é cortada pela Linha do Equador e sua altitude é de 16,48 m. Sua industrialização desenvolve-se lentamente, devido a problemas estruturais como: a incapacidade de ofertar energia elétrica necessária para o funcionamento de máquinas pesadas; dificuldades de infraestrutura e transporte; distanciamento dos grandes centros consumidores; e, principalmente, a forte presença de parques industriais instalados em Belém e Manaus (Costa, 2016; Rodrigues, 2023).

Macapá possui uma área territorial de 6.563,849 km², ocupando a 9^a (nona) maior área territorial do estado, a 220^a (ducentésima vigésima) do País. Está situado na mesorregião sul do Amapá, na microrregião de Macapá, junto aos municípios de Cutias, Ferreira Gomes, Itaubal, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande e Santana. Está dividido em cinco distritos: Macapá (sede), Bailique, Fazendinha, São Joaquim do Pacuí e Carapanatuba. Na hierarquia urbana do País, se caracteriza como Capital Regional (2C)⁵⁷, ficando atrás somente das Capitais Regionais 2A e 2B e das metrópoles em capacidade de atração de populações de outros municípios, regiões ou centros urbanos para acesso a bens e serviços (Amapá, 2022; Brasil-IBGE, 2023).

As Capitais Regionais, assim como as metrópoles, se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Entretanto, sua capacidade de gestão encontra-se no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Sua influência está delimitada ao âmbito regional, tornando as Capitais Regionais um destino para um conjunto de atividades para muitos municípios (Gomes; Moretti; Oliveira, 2022). A dinâmica populacional apresentada por Macapá, de 2000 a 2022, corrobora sua caracterização como Capital Regional.

No ano 2000, a população do Município de Macapá era de 283.308 habitantes, sendo 270.628 residentes na área urbana (96%) e 12.680 residentes na área rural (4%). Em 2010, ocorre um aumento populacional no Município, que passa a ter 398.204 pessoas, um crescimento populacional de 41% em dez anos. Neste ano, cerca de 381.214 pessoas residiam

⁵⁷ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (2023), a hierarquia urbana é uma classificação que indica a centralidade de uma cidade no que concerne à atração que ela exerce nas populações de outros centros urbanos para o acesso a bens e serviços, assim como o seu nível de articulação territorial por estar inserida em atividades de gestão pública e territorial. O IBGE estabelece cinco divisões com onze subdivisões: 1) Metrópoles (1A, 1B e 1C); 2) Capitais Regionais (2A, 2B e 2C); 3) Centros Sub-regionais (3A e 3B); 4) Centros de Zona (4A e 4B); e 5) Centros Locais (5).

na zona urbana do Município (96%), enquanto 16.990 pessoas moravam na zona rural (4%). Apesar de os percentuais se manterem em relação ao ano 2000, ocorreu aumento no número de habitantes em Macapá, tanto na área urbana como em sua área rural, registrado no Censo de 2010 (Amapá, 2022), comprovando a característica do Município de Capital Regional, capaz de atrair populações de outras regiões ou lugares. As informações revelam que, durante o período em tela, Macapá caracteriza-se como um município cuja concentração populacional é significativamente urbana, com cerca de 96% da população concentrada na sua sede.

O número de habitantes contabilizado no Censo é definidor de qual coeficiente o município se enquadra para recebimento de recursos oriundos do FPM. Esse coeficiente é um número utilizado para calcular a participação de cada município no FPM. Quanto menor for a população, menor é o coeficiente do município, por conseguinte, menor será o repasse de recursos do FPM. Cada coeficiente está vinculado a uma faixa populacional (são 18 faixas), que vai do coeficiente 0,6 (menor faixa de habitantes) ao coeficiente 4,0 (maior faixa de habitantes)⁵⁸. Uma mudança de faixa de coeficiente significa cerca de R\$ 5 milhões a mais ou a menos de repasses (Seta, 2023).

Segundo o último Censo demográfico do IBGE (2022), a população do Município de Macapá era de 442.933 pessoas, estando em 1º (primeiro) lugar em número de habitantes no estado do Amapá⁵⁹ e em 52º (quinquagésimo segundo) entre os municípios brasileiros. Em 2022, o Município cresceu em número de habitantes quando comparado a 2010, com um aumento de 44.729 pessoas, crescimento de 11% (Brasil-IBGE, 2023).

Esse percentual de crescimento foi inferior ao registrado no Censo de 2010, o que é indicativo de uma redução no ritmo ou desaceleração do crescimento populacional em Macapá. Apesar disso, o aumento registrado no Censo de 2022 garante que o Município tende a receber mais recursos ou, no mínimo, manter os patamares de receitas do FPM. Macapá, de 2000 a 2022, encontra-se no maior coeficiente (4,0) de repasse, vinculado à faixa acima de 156.216 habitantes. Portanto, pela lógica de distribuição das receitas do FPM, é um município que está na faixa que recebe as maiores parcelas de receitas desse Fundo. Por ser o município mais populoso do estado do Amapá, é o que recebe mais receitas oriundas do FPM.

⁵⁸ Faixa de habitantes até 10.188, coeficiente 0,6; de 10.189 a 13.584 habitantes (0,8); de 13.585 a 16.980 habitantes (1); de 16.981 a 23.772 (1,2); de 23.773 a 30.564 (1,4); de 30.565 a 37.356 (1,6); de 37.357 a 44.148 (1,8); de 44.149 a 50.940 (2); de 50.941 a 61.128 (2,2); de 61.129 a 71.316 (2,4); de 71.317 a 81.504 (2,6); de 81.505 a 91.692 (2,8); de 91.693 a 101.880 (3); de 101.881 a 115.464 (3,2); de 115.465 a 129.048 (3,4); de 129.049 a 142.632 (3,6); de 142.633 a 156.216 (3,8); e, de acima de 156.216 habitantes, coeficiente 4 (Seta, 2023).

⁵⁹ Segundo o Censo do IBGE de 2022, a população total do estado do Amapá é de 733.508 pessoas.

Existe uma acentuada concentração populacional urbana em Macapá (Amorim; Santana, 2019). A população do Município de Macapá, consoante o Censo do IBGE de 2022, representa 60,4% da população total do estado do Amapá. Sua densidade demográfica é de 67,48 hab./km² ou 6.748 habitantes por hectare, considerada uma densidade populacional muito alta⁶⁰. É uma densidade demográfica bem acima da apresentada pelo estado do Amapá, que já é muito alta: de 5,15 hab./km² ou 515 habitantes por hectare. Apresenta a 2^a (segunda) maior densidade demográfica dentre os municípios amapaenses, demonstrando o alto grau de concentração populacional no Município. Dentre os municípios brasileiros, possui a 1.139^a (milésima centésima trigésima nona) densidade demográfica (Brasil-IBGE, 2023).

Macapá também se caracteriza por sua concentração urbana (Amorim; Santana, 2019). Em 2019, o Município de Macapá possuía 82,29 km² de área urbanizada, o que o colocou como o município amapaense mais urbanizado, em 1^o (primeiro) lugar. Nacionalmente, ocupou a 66^a (sexagésima sexta) posição entre os municípios (Brasil-IBGE, 2023). Portanto, além de concentrar a maioria dos habitantes do estado, Macapá conta com uma elevada área urbanizada, o que pode trazer implicações ao fornecimento de serviços e bens à população que reside no Município.

A paisagem do centro de Macapá vem sendo modelada e remodelada por agentes sociais hegemônicos típicos das cidades capitalistas. Para expandir a lógica mercantil que lhe é inerente, o capital difunde a desigualdade e produz diferenciação. Por isso, o centro de Macapá encontra-se em processo de verticalização, sendo ocupado sobremaneira por classes sociais mais abastadas, que usufruem do comércio e serviços oferecidos, enquanto uma maior horizontalidade do espaço urbano está localizada nas periferias do Município, onde se localizam as populações com baixo poder aquisitivo e as classes sociais economicamente mais elevadas devido à ocupação de lotes residenciais (Amorim, Santana, 2019). No tocante ao crescimento econômico, indicadores bastante utilizados são o PIB, o PIB per capita e o valor adicionado bruto (VAB).

3.3 Aspectos econômicos do Município de Macapá: PIB e PIB *per capita*

⁶⁰ Segundo Moreira et al. (2019), a densidade populacional, em habitantes por hectare, pode ser: muito baixa (até 15 habitantes por hectare), baixa (de 16 a 50 habitantes por hectare), média (de 51 a 150 habitantes por hectare), alta (de 151 a 350 habitantes por hectare) e muito alta (> 350 habitantes por hectare).

O PIB é o principal mecanismo de mensuração do crescimento da economia de uma cidade, região, estado, país ou conjunto de nações⁶¹. O PIB é a principal ferramenta (quando não a única) utilizada por governos para verificar o nível de crescimento, estagnação ou exaustão das economias, assim como para planejar suas políticas e estratégias de desenvolvimento. É calculado tanto ao nível nacional, como regional, estadual e, no caso brasileiro, em âmbito municipal⁶². É o principal indicador de produção de riqueza de uma economia em âmbito nacional, estadual ou municipal, abrangendo três setores: agropecuária, indústria e serviços, sendo que, dentro deste último, se destaca a administração pública como importante atividade econômica (Czimikoski, 2015; Fernandes; Tavares; Azevedo, 2018; Marca *et al.*, 2021).

O valor adicionado bruto (VAB) é constituído pela soma do valor produzido pelos três setores: agropecuária, indústria e serviços, descontados os subsídios e impostos indiretos, sendo o PIB a soma dos VAB setoriais da indústria, agropecuária e serviços. Também são deduzidos do valor adicionado os custos dos insumos adquiridos de terceiros, como matérias-primas, serviços e bens intermediários, usados na produção (Barth; Horn; Kreimeier, 2018; Marca *et al.*, 2021).

Como PIB é a somatória do VAB dos três setores da economia, o VAB é um caminho para se analisar o PIB de determinado país, região, estado ou município, sendo possível inclusive a análise da produção desses setores isoladamente, dividindo-os em PIB agropecuário (agricultura, pecuária, pesca, extrativismo); PIB industrial (diversos tipos de indústria) e PIB terciário (serviços, comércio, transportes, comunicação, administração pública). Desse modo, é possível verificar quanto cada setor contribuiu para a formação do PIB (Barth; Horn; Kreimeier, 2018; Marca *et al.*, 2021).

⁶¹ Seu cálculo é realizado com base nos valores de todos os serviços e bens produzidos em determinado território durante certo período. Sua fórmula central contabiliza a soma do consumo privado (C), investimento total feito no país, região, estado ou município (I), gastos do governo (G) e exportações (X) deduzidas das importações (M): em resumo: $PIB = C + I + G + (X - M)$. Nesse cálculo entram a produção industrial, agropecuária, serviços, consumo das famílias, gastos dos governos, investimentos das empresas e a balança comercial, abrangendo 56 atividades econômicas e mais de 110 mercadorias e serviços (Czimikoski, 2015). No caso brasileiro, o cálculo do PIB dos municípios segue uma metodologia uniforme para todas as unidades federativas. A operação é integrada, conceitualmente, aos procedimentos empregados nos Sistemas de Contas Nacionais e Regionais do Brasil. Nesse sentido, os resultados municipais são análogos, coerentes e compatíveis entre si e com os resultados nacionais, regionais e estaduais (Azevedo; Lima; Freitas, 2020).

⁶² O IBGE, em colaboração com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), realiza a divulgação anual das estimativas dos municípios. Junto a elas, são apresentados a preços correntes os impostos, os subsídios, o PIB, o PIB *per capita* e os valores adicionados brutos dos três grandes setores da economia: agropecuária, indústria e serviços. Vale ressaltar, no que concerne aos serviços, que o IBGE apresenta os valores da administração pública separados dos outros valores que compõem esse setor (Azevedo; Lima; Freitas, 2020).

O VAB contribui diretamente para o crescimento econômico dos municípios, uma vez que abarca os três setores econômicos responsáveis pela economia local de cada região. Desse modo, o crescimento da economia municipal ocorre a partir do que ele próprio produz por intermédio de cada setor da economia e que se traduz no seu valor adicionado. Este valor, por sua vez, serve de base para os repasses aos municípios, gerando recursos para a gestão municipal (Barth; Horn; Kreimeier, 2018). No tocante ao Município de Macapá, as informações sobre o VAB do PIB são apresentadas na Tabela 04, a seguir:

Tabela 04 – Município de Macapá: Produto Interno Bruto: valor adicionado por setor 2007-2021 (Mil)

Ano	Agropecuário (x 1000) R\$	%	Indústria (x 1000) R\$	%	Serviços (x 1000) R\$	%	Administração Pública (x 1000) R\$	%	VA
2007	51.929	1,0	679.619	7,4	4.695.353	51,2	3.737.255	41,0	9.164.156
2010	57.282	1,0	706.071	7,0	5.270.026	50,0	4.603.583	43,3	10.636.962
2015	74.967	1,0	1.320.160	10,4	6.216.145	49,0	5.125.955	40,2	12.737.229
2021	79.199	1,0	1.184.795	9,1	6.256.315	48,0	5.501.680	42,3	13.021.987
2022	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----
2023	-----	---	-----	---	-----	---	-----	---	-----

Fonte: SEPLAN-AP (2011- 2021), IBGE (2023). Valores atualizados pelo IPCA: dez. 2023⁶³.

Como se evidencia pelas informações da Tabela 04, o setor de serviços foi o que mais impactou o VAB total do Município de Macapá nesses 15 anos. Foi o mais representativo, com a predominância do setor de serviços privados na economia macapaense durante esse período, com uma média percentual de 49,3%. Os serviços de ordem privada sempre foram os que mais contribuíram para o VAB municipal. Sua menor participação foi de 47% nos anos de 2012 e 2020, e a maior, 51,4%, em 2009. Em 2021, sua participação no VAB do Município foi de 48%. Sua variação percentual de 2007 a 2021 foi de 33%.

Essa relativa predominância das atividades do serviço privado no VAB do Município de Macapá pode estar relacionada ao fato de o Município compor, com o Município de Santana, a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), criada em 1991 e implantada em 1992, voltada para as atividades de comércio, sobremaneira, o de produtos importados. Em Macapá estão os principais centros de compras e serviços. No Município se concentram as atividades de comércio, serviços especializados, faculdades privadas, universidades, administração pública e gestão de empresas. Nele se localiza o principal aeroporto do estado, o

⁶³ No momento de organização dos dados e de elaboração das tabelas referentes ao VAB, PIB e PIB *per capita*, em dezembro de 2023, não foram encontradas informações relativas aos anos de 2022 e 2023. Optou-se por fazer e manter a atualização de dezembro de 2023 para garantir valores mais próximos da realidade em seu contexto atual. Até recentemente (junho de 2025), as bases de dados consultadas não apresentavam informações referentes ao VAB, PIB e PIB *per capita* do Município de Macapá.

que, provavelmente, contribuiu para o crescimento do VAB de seu setor de serviços privados (Santos, 2012; Brito; Palhares; Farias, 2020).

As atividades inerentes à administração pública, que incluem serviços como educação, saúde e seguridade social, ficaram em segundo lugar na composição do VAB total do Município de Macapá, de 2007 a 2021, com uma média percentual de 42%, demonstrando que as atividades do setor público têm um peso significativo na economia macapaense. Sua menor participação foi de 40% em 2014, e a maior, 44,4% em 2020. Em 2021, sua participação no VAB do Município foi de 42,3%, com uma variação percentual, de 2007 a 2021, de 47%.

Essa participação importante da administração pública no VAB total de Macapá é justificada por sua importância política, já que é a capital do estado. Além da estrutura político-administrativa municipal, a estadual e os órgãos públicos de representação federal se concentram em Macapá, assim como os servidores públicos municipais, estaduais e federais (Santos; Amorim, 2015). O setor de serviços de Macapá, na totalidade (privado e administração pública), representou, em 2021, 90,3% do VAB do Município de Macapá.

Quanto ao setor secundário, é somente o terceiro setor que mais contribui para o VAB municipal, com uma média percentual de apenas 8,1% para todo o período analisado, sendo seu melhor desempenho em 2012 (12%) e o pior, 2013 (4,4%). Em 2021, o setor industrial alcançou um VAB de 9,1%, uma alta de 11% sobre 2020. A variação percentual do setor, para todo o período em tela, foi de 74%, demonstrando que, apesar do peso pouco significativo do setor no PIB municipal, ocorreu um crescimento do setor entre 2007 e 2021. O setor agropecuário teve participação ínfima no VAB de Macapá, com uma média percentual, de 2007 a 2021, que não superou 1%. Sua variação percentual nesse período foi de 53%.

Macapá abriga a maioria da estrutura política e administrativa estadual e federal no estado. Os centros de decisão e ação partem de Macapá para os outros municípios. É a sede de grandes empresas, firmas, empreiteiras e lojas; oferece a maior oferta de empregos tanto no setor público como no privado. É captador da produção agrícola das pequenas cidades de seu entorno e das ilhas próximas, assim como distribuidor e fornecedor de alimentos, vestuários e produtos industrializados para os outros municípios do estado (Santos; Amorim, 2015).

Macapá atende grande parte da população da Amazônia Setentrional Amapaense (ASA), com serviços de saúde, educação e infraestrutura, sendo, ao mesmo tempo, um polo de saída e chegada de transportes rodoviários entre os municípios amapaenses e um entreposto estratégico para a instalação de estradas, portos e aeroportos, objetivando a integração e desenvolvimento da região sul-americana (Santos; Amorim, 2015). No que concerne ao PIB e

ao PIB *per capita* do Município de Amapá, as informações são apresentadas na Tabela 05, a seguir:

Tabela 05 – Município de Macapá: PIB. participação no PIB estadual e do País, PIB *per capita*, municipal, estadual e nacional

Ano	PIB a preços atualizados pelo IPCA				PIB <i>per capita</i> municipal			PIB <i>per capita</i> estadual	PIB <i>per capita</i> nacional
	Valor (R\$ x 1000)	% Participação no estado	Ranking no estado	Ranking no País	Valor (R\$)	Ranking no estado	Ranking no País	Valor (R\$)	Valor (R\$)
2007	9.479.001	63,37	1º	-----	27.496	2º	-----	25.471	35.745
2010	11.016.590	62,84	1º	99º	27.685	5º	1644º	26.216	42.287
2015	12.530.295	64,9	1º	94º	30.142	3º	1891º	27.362	44.597
2021	14.343.182	64,3	1º	117º	27.459	3º	2639º	25.390	46.836
2022	-----	-----	---	---	-----	---	-----	-----	-----
2023	-----	-----	---	---	-----	---	-----	-----	-----

Fonte: SEPLAN-AP (2011- 2021), IBGE (2023). Valores atualizados pelo IPCA: dez. 2023.

A crise econômica que chegou ao Brasil em 2008 se agravou em 2009, com o decréscimo da atividade econômica. A variação do PIB total do País, que no terceiro trimestre de 2008 foi positiva, com uma média de 1,6%, caiu 3,87% no quarto trimestre do mesmo ano e 1,58% no início de 2009. Nem mesmo o crescimento subsequente, experimentado no segundo trimestre de 2009, conseguiu reverter as referidas quedas, ocasionando uma redução anual da produção de 0,33% (Almeida; Almeida; Ribeiro, 2016).

O governo Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcado por uma gradual piora no cenário econômico internacional, decorrente da crise do euro, da fraca recuperação da economia norte-americana diante da crise do setor hipotecário de 2007 e da desaceleração dos mercados emergentes. Nesse período, o PIB brasileiro desacelerou, crescendo a uma média de 2,1% ao ano. Esse baixo e instável crescimento da economia brasileira, entre 2011 e 2014, está relacionado, por um lado, a fatores cíclicos ou conjunturais, como a redução no preço das commodities e a má coordenação da política macroeconômica a partir de 2010, e, por outro, a fatores estruturais ou tendenciais, como o processo de desindustrialização em curso na economia brasileira e o esgotamento do ciclo de expansão do consumo da família, iniciado a partir da crise financeira de 2007-2008 (Maldonado Filho; Ferrari Filho; Milan, 2016).

O ano de 2014 foi marcado pela desaceleração da economia nacional, impulsionada pela forte contração do investimento. Apesar disso, o consumo das famílias, registrado nesse ano, contribuiu para o crescimento da economia, mesmo que com taxas decrescentes, contribuindo positivamente para o PIB. Contudo, isso não se repete em 2015. Desde o primeiro trimestre desse ano, não somente o PIB passa a registrar sucessivas quedas, como também o consumo

das famílias, o emprego e a renda sofrem redução contínua, e o desemprego apresenta um veloz crescimento. Em 2015, o governo federal lançou mão de um conjunto de políticas de austeridade econômica para enfrentamento da recessão. Entretanto, essas medidas conseguiram conter a contração do PIB no biênio 2015-2016 (Rossi; Mello, 2017).

Em um cenário marcado por uma economia fragilizada, a adoção de políticas de austeridade contribuiu para transformar uma desaceleração na maior crise da história brasileira. Em 2016, o governo de Michel Temer (2016-2018) priorizou reformas estruturais e seguiu a mesma lógica da austeridade, desregulamentação econômica, liberalização financeira e redução de gastos públicos. Contudo, esses ajustes e reformas de cunho neoliberal, além de produzir regressões no campo econômico, estabeleceram parâmetros de crescimento com um caráter concentrador de renda (Rossi; Mello, 2017).

Consoante as informações da Tabela 05, o ciclo de desenvolvimento do PIB do Município de Macapá, no período de 2007 a 2021, apresentou um número maior de anos de crescimento (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019) do que de decréscimo de seu PIB (2015, 2020, 2021). De 2007 a 2014, o PIB de Macapá cresceu ininterruptamente, com uma variação percentual positiva de 57%, em um contexto no qual a crise de 2008 afetou negativamente a economia brasileira, se agravando em 2009. Seu crescimento se deu, inclusive, de 2011 a 2014, em cenário marcado pela piora no quadro econômico internacional e de desaceleração do PIB brasileiro e da economia nacional.

No entanto, em 2015, em plena recessão, com o registro de quedas sucessivas no consumo das famílias, no emprego e na renda em todo o País, o PIB do Município sofre uma queda abrupta em relação a 2014, com um saldo negativo de -16%. De 2016 a 2019, o PIB municipal apresenta uma recuperação, com gradual crescimento. Contudo, sem alcançar o patamar registrado em 2014. Na verdade, em alguns casos, ficou abaixo do PIB alcançado em 2012 (caso dos PIB de 2016 e 2017) e do obtido em 2013 (caso dos PIB de 2018 e 2019). De 2016 a 2019, o PIB municipal cresceu somente 11%, bem abaixo do percentual registrado de 2007 a 2014, demonstrando que a recuperação da economia local também se deu abaixo da tendência de longo prazo, como ocorrera nacionalmente nesse período.

Vale salientar que os crescimentos positivos do PIB e do PIB *per capita* não implicam, diretamente, em uma efetiva melhora na distribuição de riqueza em um determinado recorte espaço-temporal. Os resultados positivos do PIB podem não expressar, necessariamente, o aumento de oportunidades econômicas ou a concretização de melhorias na qualidade de vida da população. Numa dada conjuntura econômica, o crescimento do PIB pode vir descolado da possibilidade de ampliação e distribuição de oportunidades econômicas e de renda para a

população, não resultando no fim das privações de renda e de capacidade de mudanças no quadro social (Silva, 2020). Macapá não constitui uma exceção.

Em 2012, dentre 17 capitais brasileiras, na qual metade da população não chegava a receber o valor de um salário-mínimo, Macapá se destacava por apresentar os dados mais graves, onde o rendimento médio domiciliar per capita era de R\$ 631,00; e 50% da população macapaense recebia até R\$ 316,00. Em âmbito estadual, a taxa de desemprego entre a população total ficou em 11,7% em 2012, e o índice de desemprego da população jovem, em torno de 27%, bem acima da média nacional de desemprego entre os jovens, de 13,2% (Correio, M.; Correio, S., 2016).

No período de 1991 a 2018, a população de Macapá mais que dobrou. Esse fato, associado à ocorrência de distintos ciclos econômicos, ao caráter instável da economia e à adoção de projetos que oscilavam em relação aos índices de oferta de emprego, resultou na perda de novos postos de trabalho e contribuiu para que, de 2010 a 2013, os índices de informalidade fossem avançando em Macapá. Por concentrar a maior densidade da população do estado do Amapá, Macapá, no ano de 2013, concentrava quase 78% do total dos trabalhadores informais do estado. As estimativas apontavam que, no Município, para cada trabalhador formal registrado, existiam três ou quatro atuando na informalidade sem nenhum registro (Tostes; Pinheiro, 2021).

Conforme Silva (2020), apesar de ter registrado um crescimento positivo do PIB e do PIB *per capita* municipal de 2008 a 2016, com exceção dos anos de 2010 e 2012, o número de desempregados em Macapá sempre foi maior que o de empregados. Em sete anos desse recorte, o índice de pessoas absorvidas no mercado de trabalho formal foi menor que o número de desligamentos efetivados, resultando no aumento do número de desempregados. O desemprego constitui um problema que não se restringe ao âmbito municipal, posto que, em 2018, o estado do Amapá registrou a maior taxa de desemprego do País, com um pouco mais de 73 mil pessoas desempregadas, representando 19,6% da força de trabalho em idade de emprego desocupada.

A população do Município de Macapá cresceu exponencialmente ao longo da década, passando de 14.482 residentes em 1950 para 503.327 moradores em 2019. Todavia, esse crescimento teve suas implicações. Em 2019, os indicadores de emprego e renda da capital do estado foram bem desfavoráveis, colocando Macapá na 1510ª (milésima quinquagésima décima) posição dentre os municípios brasileiros e na última colocação entre as capitais brasileiras no que concerne a emprego e renda (Tostes; Pinheiro, 2021).

Em relação à infraestrutura, não se investiram os recursos necessários para a reversão do cenário do saneamento básico na capital. Nos aspectos relativos ao desenvolvimento

econômico, os projetos idealizados não lograram o êxito esperado (Tostes; Pinheiro, 2021). No contexto da pandemia de Covid-19, o PIB de Macapá voltou a cair, apresentando uma variação negativa de -2% de 2019 a 2021.

Além da queda no PIB municipal, o desemprego também afetou Macapá, assim como todo o estado do Amapá, nesse contexto. Informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do IBGE, em 2021, revelam que Macapá ocupou o topo do ranking do desemprego dentre as capitais brasileiras, com uma taxa de 18,7%. Por sua vez, o estado do Amapá ocupava o topo do ranking de desempregados no país, com 20,2%. Para cada 10 pessoas no estado com disponibilidade laboral, 4 estavam desempregadas, evidenciando o retrato calamitoso do desemprego no Amapá. No terceiro trimestre de 2021, a taxa de desocupação no Amapá foi de 17,5%, a terceira maior do País, atrás somente de Pernambuco (19,3%) e Bahia (18,7%). O trabalho informal no estado atingiu 38,2%, o maior indicador do País (Pacheco, 2021; Peixoto, 2022).

Em toda a série histórica analisada (2007 a 2021), a variação percentual do PIB do Município foi de 51%. Como se pode depreender das informações presentes na Tabela 05, no período analisado, Macapá representou mais de 60% do PIB do estado do Amapá. Seu desempenho mais baixo se deu nos anos de 2011 e 2014, quando atingiu uma participação de 62,73% no PIB estadual. Os melhores resultados ocorreram em 2013, quando alcançou 66,9%, e, em 2018 e 2019, quando obteve 65,2%. Sua média percentual para todo o período foi de 64%, demonstrando o peso que, internamente, Macapá possui na economia amapaense.

Essa relevância na composição do PIB estadual se reflete na sua classificação dentre os 16 municípios amapaenses, pois Macapá, de 2007 a 2021, sempre ocupou o 1º (primeiro) lugar no que concerne ao PIB dentre os 16 municípios. Nacionalmente, figurou entre os 100 primeiros de 2009 a 2018, mas sempre abaixo da 90ª (nonagésima) colocação. De 2019 a 2021, deixou de ficar entre os 100 melhores PIB do País, sendo 2019 o ano de sua pior classificação (182º), e, nos dois anos subsequentes, ficou abaixo dos 100 melhores PIB municipais. Verifica-se que, apesar do peso significativo que o PIB de Macapá possui internamente, em âmbito nacional ele é modesto, e isso se deve à pouca relevância do PIB estadual na economia do país.

O estado do Amapá possui pouca importância no cenário nacional, por conta de sua economia incipiente, fortemente dependente das transferências governamentais. Sua balança comercial detém uma pauta de exportações bastante reduzida, apoiada, sobretudo, em ouro, minérios e produtos da madeira. Em 2009, contribuiu somente com 0,247% da arrecadação brasileira, ocupando a 25ª (vigésima quinta) colocação no PIB nacional, apesar de seu PIB ter crescido 98% de 1994 a 2009, alcançando quase o dobro do crescimento da economia nacional

no mesmo período. O seu PIB, em 2020, chegou a R\$ 18,47 bilhões, mas continuou compondo apenas 0,2% do PIB brasileiro, com o estado permanecendo no 25º lugar, à frente somente dos estados do Acre e de Roraima (Tostes; Machado; Ferreira, 2018; Pires, 2023).

No ano de 2020, deste total do PIB estadual, o setor agropecuário respondeu por somente 1,90%, a indústria com 9,30% e o setor terciário com 88,90%. No que concerne ao setor terciário, os serviços privados corresponderam a 40,90% do PIB, enquanto a administração pública teve a maior participação no PIB amapaense, com 47,90%. Essa composição destacada do setor público no PIB do estado é reflexo da sua formação, quando gerado a partir da estrutura criada enquanto o Amapá era Território Federal, uma peculiaridade que persiste até agora em decorrência da estrutura produtiva amapaense ainda estar em formação (Tostes; Machado; Ferreira, 2018; Pires, 2023).

Nesse sentido, os 60% de participação do PIB de Macapá no PIB estadual significam que esse percentual se refere a 60% sobre 0,2% do PIB do Amapá, em relação ao PIB nacional. Trata-se de uma composição significativa do PIB municipal em uma economia estadual incipiente, baseada em produtos de baixo valor agregado, dependente de transferências governamentais e com pouca relevância no cenário nacional.

Consoante as informações da Tabela 05, o ciclo de desenvolvimento do PIB *per capita* do Município de Macapá, no período de 2007 a 2021, caracterizou-se pela maior volatilidade em relação ao PIB do Município. Apresentou momentos de crescimento: 2007, 2008, 2009, 2012, 2013, 2018 e 2019. Contudo, também registrou queda em vários anos: 2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2020 e 2021. Esses decréscimos coincidiram com períodos em que a economia brasileira passou por dificuldades: 2010-2011, desaceleração e instabilidade na economia brasileira; 2014-2017, grave recessão seguida de recuperação abaixo da tendência de longo prazo; 2020-2021, crise econômica agravada pela pandemia do coronavírus.

Vale destacar que, no biênio 2020-2021, no contexto da pandemia de Covid-19, seu PIB *per capita* caiu -2%. Diferente do que ocorreu com o seu PIB municipal, que, na série analisada, apresentou crescimento de 51%, a variação percentual do PIB *per capita* de Macapá foi de 0% no período de 2007 a 2021. Em se tratando de classificação, se, por um lado, o PIB total municipal ficou sempre na primeira colocação dentre os 16 municípios amapaenses, no que concerne ao PIB *per capita* de Macapá, isso somente ocorreu em 2014.

Nos demais anos, o desempenho foi volátil, mas sempre com o Município posicionado entre os seis melhores PIB *per capita* do estado. Sua pior colocação foi o 6º (sexto) lugar em 2011. Nos anos de 2007, 2009, 2012 e 2012, ficou em 2º (segundo) lugar, e nos anos de 2015,

2016 e de 2018 a 2021 obteve o terceiro melhor PIB per capita dentre os municípios amapaenses.

Nacionalmente, não ficou nem entre os 1.550 municípios com melhor PIB *per capita*, estando bem distante dos municípios com melhores desempenhos. Sua melhor colocação foi o 1527º (milésimo quingentésimo vigésimo sétimo) lugar em 2012, e sua pior, a 3469º (três milésimos quadringentésima sexagésima nona) posição em 2019. Em 2021, ficou em 2639º (dois milésimos sexcentésimo trigésimo nono) lugar, como um dos mais baixos PIB *per capita* do País.

O PIB *per capita* de Macapá, na série histórica analisada, sempre esteve acima do PIB per capita médio do estado do Amapá. É possível que isso tenha decorrido da concentração da maior parte da estrutura econômica e política no Município e do dinamismo dos três setores (agropecuária, indústria, serviços) que Macapá apresenta em relação aos outros municípios amapaenses, reforçando as assimetrias existentes no espaço amapaense. Vale ressaltar que Macapá, com exceção de 2014, não foi o detentor do maior PIB *per capita* dentre os municípios amapaenses, de 2007 a 2021.

Além disso, ao tratar de um estado onde sua participação no PIB nacional é diminuta, classificações estabelecidas perdem sua expressividade. O Amapá é um estado pobre, portanto, comparações internas entre municípios não estão isentas desse quadro, tanto que, nacionalmente, o PIB *per capita* de Macapá foi superior ao PIB per capita médio nacional somente em 2013 e 2014. Nos outros anos da série analisada, esteve distante da média do PIB *per capita* brasileiro.

O setor industrial é o principal lugar da acumulação de capital e de transformações tecnológicas, produzindo bens de capital empregados nos demais setores. Por isso, a adoção de políticas industriais é uma condição indispensável para o desenvolvimento econômico, pois, ao estimular a fabricação de novos produtos, agrega novos conhecimentos e abre novas perspectivas de diversificação produtiva e econômica (Dávilla-Fernández, 2015; Jacinto; Ribeiro, 2015; Veríssimo; Saiani, 2019; Giovanini; Pereira; Almeida, 2022).

O setor de serviços também pode agregar valor e tecnologias, além de promover novos saberes. Todavia, em municípios de renda mais baixa, geralmente, as atividades de serviços são mais tradicionais, intensivas no uso de mão de obra pouco qualificada e com pouca incorporação de conteúdo tecnológico. Desse modo, sua especialização alcança dificilmente os demais setores, não implicando em efeitos positivos sobre o crescimento econômico (Dávilla-Fernández, 2015; Jacinto; Ribeiro, 2015; Veríssimo; Saiani, 2019; Giovanini; Pereira; Almeida,

2022). As informações demonstram que o PIB per capita do Município de Macapá, assim como o do estado do Amapá, é baixo e tem reduzida participação no PIB nacional.

Contudo, o PIB não inclui atividades que fazem parte da economia, como atividades do mercado informal, a exemplo dos serviços prestados e pagos sem nota fiscal, e trabalhos não remunerados, como os vinculados ao cuidado doméstico. O PIB também não abarca a distribuição da riqueza e a justiça social ou ambiental. Não mensura as mudanças que impactam a sociedade, o bem-estar das pessoas ou sua ligação com o mundo (Xavier, 2021). Portanto, é necessário complementar o PIB com medidas de igualdade, como o Índice de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), dentre outros.

3.4 Aspectos sociais do Município de Macapá: Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano

O Índice de Gini é um instrumento utilizado para mensurar o grau de concentração de renda em determinado grupo. É usado para medir a desigualdade de renda e a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, por meio de uma escala que vai de 0 (zero) a 1 (um), sendo zero o indicador de situação de extrema igualdade e 1 a referência para a extrema desigualdade. O valor zero representa a situação em que todos têm a mesma renda, enquanto o valor um indica que uma só pessoa detém toda a riqueza (Pinheiro; Vieira; Oliveira, 2019). A Tabela 6 abaixo informa o Índice de Gini da renda domiciliar per capita de Macapá em 1991, 2000 e 2010:

Tabela 6: Índice de Gini: Município de Macapá, estado do Amapá, Região Norte e Brasil (1991, 2000 e 2010)

	1991	2000	2010
Macapá	0,5645	0,6125	0,6037
Estado do Amapá	0,5850	0,6318	0,6157
Região Norte	0,6257	0,6545	0,6319
Brasil	0,6383	0,6460	0,6086

Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS (2025).

As informações presentes na Tabela 6 revelam que o Índice de Gini de Macapá foi um pouco melhor que os apresentados pelo estado do Amapá, pela Região Norte e pelo Brasil nos anos de 1991, 2000 e 2010. Todavia, ficou mais próximo da extrema desigualdade. O Município seguiu a tendência observada no estado do Amapá, na Região Norte e no País, apresentando índices que apontam para um grau considerável de concentração de renda nesse recorte histórico.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶⁴ tem por finalidade mensurar o desenvolvimento com base em três dimensões fundamentais relativas à vida humana: educação, saúde e renda, ou, respectivamente, conhecimento, longevidade e padrão de vida. Essas dimensões foram elencadas por constituírem aspectos básicos do desenvolvimento humano e por disporem de fontes de dados aceitáveis, com certo grau de confiabilidade, para a sua coleta. O IDH é uma medida útil por ser capaz de avaliar se o crescimento econômico se traduz em melhoria do bem-estar e da qualidade de vida para a população. Além disso, possui a vantagem de permitir comparações entre diferentes países e regiões (Kieling, 2014; Winzer, 2016). A Tabela 7, a seguir, apresenta informações sobre o IDHM⁶⁵ do Município de Macapá:

Tabela 7 – Município de Macapá: IDHM, ranking estadual e nacional nos anos de 1991, 2000 e 2010

IHD-M	Ano 1991	Ranking no estado (AP)	Ranking no País (BR)	Ano 2000	Ranking no estado (AP)	Ranking no estado (AP)	Ano 2010	Ranking no estado (AP)	Ranking no País (BR)
IHD-M	0,525	1°	453°	0,622	1°	1.138°	0,733	1°	940°
IHD-M Longevidade	0,690	_____	1.927°	0,754	_____	2.107°	0,820	_____	2.161°
IHD-M Educação	0,322	_____	419°	0,478	_____	1.062°	0,663	_____	815°
IHD-M Renda	0,653	_____	413°	0,667	_____	1.022°	0,723	_____	961°

Fonte: IBGE (2023), PNUD/IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2023).

No que concerne ao IDHM total, o Município de Macapá de 2000 apresentou um crescimento de 18% em relação a 1991, e seu nível passou de *baixo* para *médio*. Em 2010, seu IDHM aumentou novamente 18% em relação ao ano 2000, e seu nível passou de *médio* para *alto*, indicando que ocorreram melhorias graduais no IDHM de Macapá de 1991 a 2010. Quanto à sua classificação em âmbito estadual e nacional, no que concerne ao estado, nos três períodos ficou em 1° lugar. Nacionalmente, apresentou volatilidade. Em 1991, ocupou a 453ª posição. No ano 2000, caiu para o 1.138° lugar. Em 2010, apesar de apresentar um IDHM alto, ficou em 940° lugar, uma posição inferior à de 1991, ficando distante dos 500 melhores IDHM em 2010.

Suas dimensões seguiram movimento semelhante. O IDHM Longevidade de Macapá de 2000 obteve aumento de 9% em relação a 1991, passando do nível *médio* para o *alto*. Em 2010,

⁶⁴ O IDH foi criado para instrumentalizar e capacitar pessoas e seus governantes a avaliar a realidade social, a definir prioridades para políticas de intervenção e a realizar comparações entre diferentes regiões. Sua criação contribuiu para a superação da visão tradicional que perdurou até os anos de 1980, pautada no PIB per capita como parâmetro de desenvolvimento. O Brasil foi um dos primeiros países a adaptar o IDH, em 1998, ao adequá-lo à realidade municipal (Kieling, 2014).

⁶⁵ As faixas de desenvolvimento humano são: muito baixo (0 a 0,499); baixo (0,500 a 0,599); médio (0,600 a 0,699); alto (0,700 a 0,799); muito alto (0,800 em diante), portanto, quanto mais próximo de 1, maior é o índice de desenvolvimento da unidade federativa (IPEA/PNUD/FJP, 2019).

seu IDHM Longevidade também aumentou 9% em relação ao ano 2000, e seu nível passou do *alto* para o *muito alto*. Essa dimensão foi a que obteve o melhor desempenho no Município, contudo, em âmbito nacional, sua classificação seguiu uma direção inversa, com quedas graduais, ocupando, em 1991, 2000 e 2010, respectivamente, o 1.927º, o 2.107º e o 2.161º lugar.

Não obstante ter apresentado melhorias no nível da dimensão longevidade, Macapá, em 2010, ainda estava aquém dos municípios mais bem posicionados nessa dimensão, não estando nem entre os 2.100 melhores do País. Como essa dimensão tem como escopo a expectativa de vida, e essa, por sua vez, está associada ao setor de saúde, a posição muito baixa de Macapá sinaliza que o Município, em 2010, ainda não contemplava toda a população com serviços de saúde adequados.

Na dimensão renda, o Município, no ano 2000, cresceu 2%, comparado a 1991. Mesmo assim, seu nível continuou *médio*. Em 2010, seu IDHM Renda aumentou 8% em relação ao ano 2000, e seu nível obteve melhora, passando para *alto*, indicando que ocorreram avanços gradativos na renda dos munícipes, de 1991 a 2010. No entanto, nacionalmente, sua classificação oscilou. Em 1991, ocupou a 413ª posição. No ano 2000, caiu para o 1.022º lugar. Em 2010, apesar de apresentar um IDHM Renda alto, ficou em 961º lugar, uma posição inferior à de 1991, ficando distante dos 500 melhores IDHM Renda em 2010. Mesmo apresentando melhoria em seu nível de renda, Macapá, em 2010, ficou bem longe dos 100 melhores municípios, evidenciando que o nível de renda da população do Município ainda era baixo, assim como se verificou com o PIB *per capita*.

A dimensão educação foi a que apresentou os piores resultados. No ano 2000, o IDH Educação do Município de Macapá cresceu 48%, comparado a 1991, mesmo assim, seu nível continuou *muito baixo*. Em 2010, aumentou 39% em relação ao ano 2000 e passou do nível *muito baixo* para o *médio*, demonstrando a fragilidade dos indicadores educacionais do Município. Nacionalmente, assim como nas outras dimensões, sua classificação seguiu uma tendência oscilante. Em 1991, ocupou a 419ª posição. No ano 2000, caiu para o 1.022º lugar. Em 2010, apesar de apresentar um IDHM Educação médio, ficou em 815º lugar, uma posição inferior à de 1991, ficando distante dos 500 melhores IDHM Educação em 2010. Não obstante ter apresentado melhoria na dimensão educação, Macapá, em 2010, ficou bem longe dos municípios com os melhores IDHM Educação.

Esse desempenho baixo da educação do Município é importante para a compreensão da situação do seu IDHM em 2010. O desempenho dos municípios na totalidade requer um desenvolvimento equilibrado e integrado na educação, renda e saúde. Portanto, um município

não pode alcançar um IDHM alto ou muito alto se uma de suas três dimensões estiver em um nível inferior (Kieling, 2014). Nesse sentido, mesmo apresentando um IDHM Longevidade muito alto e um IDHM Renda alto, o nível médio do IDHM Educação de Macapá em 2010 impediu que seu IDHM alcançasse o patamar muito alto.

Na dimensão social, os indicadores apontaram para um grau considerável de concentração de renda nesse recorte histórico. Apesar disso, apresentou melhorias no IDH em suas dimensões relativas à longevidade e à renda. Contudo, a dimensão educação foi a que apresentou os piores resultados. Diante disso, faz-se necessário conhecer alguns aspectos educacionais inerentes ao Município de Macapá.

3.5 Aspectos educacionais do Município de Macapá

A Lei Orgânica do Município de Macapá (LOM), de 27 de agosto de 2015, normatiza a educação municipal no Título VI, “Da atividade social do Município”, no Capítulo I, “Da educação”, nos artigos 310 a 328. Em relação ao dever de educar, aos seus objetivos e áreas de competência municipal, os artigos 310, 311, 312 e 313 definem que:

Art. 310. A educação é direito de todos e dever do Município, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa e da formação do cidadão, segundo os princípios estabelecidos nas Constituições da República e do Estado.

Art. 311. O Município, através da Secretaria Municipal de Educação, definirá as normas gerais de educação, a partir da discussão entre as instituições municipais e as organizações representativas da população.

Art. 312. Será responsabilidade do Poder Municipal de Macapá, ministrar a educação, com base nos princípios estabelecidos nas constituições da República e do Estado, e nesta Lei Orgânica, mediante sistema que garanta a universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Art. 313. O sistema municipal de ensino, no âmbito de sua competência, abrangerá os níveis fundamental e de educação infantil, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas municipais e particulares. (Macapá, 2015, p. 144).

Portanto, a rede municipal de ensino de Macapá tem como competência principal o atendimento do ensino fundamental e da educação infantil. No § 4º do artigo 316, a LOM deixa claro que “É dever do Município, através de sua própria rede de ensino, com a cooperação do Estado, o provimento de vagas em número suficiente em todo o território municipal, para atender à demanda do ensino fundamental obrigatório e progressivamente da educação infantil” (Macapá, 2015, p. 144).

Com base no artigo 68 da Lei Complementar n. 136/2020, de 13 de janeiro, que dispõe sobre a organização da Prefeitura Municipal de Macapá, integram a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação (SEMED):

- I - Gabinete;
- II - Assessoria Jurídica Setorial;
- III - Subsecretaria de Planejamento e Gestão;
- IV - Subsecretaria de Gestão de Ensino;
- V - Duas Coordenadorias;
- VI Comissão Permanente do Magistério Municipal;
- VII - Conselho Municipal de Acompanhamento e Fiscalização da Aplicação dos Recursos do FUNDEB;
- VIII - Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- IX - Conselho Municipal de Educação;
- X - Comissão de Gestão do Plano de Carreira;
- XI - Comissão de Transporte Escolar. (Macapá, 2020, p. 20).

A SEMED de Macapá conta com a Coordenadoria de Gestão Pedagógica e com a Coordenadoria de Planejamento de Gestão. Também possui em sua estrutura 08 departamentos (Inovação e Análise dos dados; Pedagógico; Segurança e Gestão Alimentar; Tecnologia da Informação; Gestão de pessoal; Gestão Administrativa; Gestão Financeira e de Transparência), 29 divisões ligadas aos departamentos e 01 Núcleo de Tecnologia Educacional (Macapá, 2020).

Percebe-se que órgãos colegiados importantes para a educação compõem a estrutura da SEMED de Macapá: o Conselho Municipal de Acompanhamento e Fiscalização da Aplicação dos Recursos do Fundeb (CACS-Fundeb), o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE) e o Conselho Municipal de Educação. A existência desses conselhos está amparada na legislação nacional. Cabe ressaltar que se trata de órgãos de mediação entre o Estado e a sociedade e não de um apêndice do Executivo.

Chama a atenção que também compõe essa estrutura uma Comissão de Gestão do Plano de Carreira. Essa Comissão encontra previsão legal na Lei n. 065/2009, que trata da carreira dos profissionais da educação de Macapá. Em relação à valorização docente, a LOM de Macapá, o Inciso I do artigo 326 prescreve que é dever do Município “promover a dignificação dos trabalhadores de ensino, a partir de um plano de carreira, salários condizentes, reciclagem profissional e intercâmbio de experiências” (Macapá, 2015, p. 147-8).

Esse excerto usa a expressão “salários”, termo mais usual do setor privado do ensino. Além do uso inadequado da expressão “reciclagem” (como se o trabalhador fosse um objeto ou coisa que possa ser reciclada), percebe-se que a LOM não foi alterada para o uso da expressão profissionais da educação, já que se refere aos “trabalhadores do ensino”, uma expressão mais restritiva.

A LOM é escassa em relação aos dispositivos voltados para a valorização docente. Ela acaba definindo as bases legais dos objetivos e encargos da rede municipal de ensino a fim de dar conta de suas responsabilidades constitucionais. Sua estrutura organizacional opera no sentido de administrar estabelecimentos, matrículas, alunos, professores e demais profissionais da educação. Algumas dessas informações vão ser tratadas nas próximas seções.

3.5.1 Quantitativo de estabelecimentos de ensino no Município de Macapá

A rede municipal de ensino de Macapá atende, prioritariamente, o ensino fundamental com duração de nove anos, assim como a educação infantil em creches e pré-escolas. Também atende à Educação de Jovens e Adultos (EJA) do ensino fundamental e à educação especial. Desse modo, atende ao que estabelece a CF de 1988, em seu artigo 211, § 2º, e à Lei n. 9.394/1996, que, em seu artigo 11, determina aos municípios:

- 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 (BRASIL, 1996).

Macapá possui estabelecimentos de ensino conforme suas responsabilidades constitucionais. Em seu espaço territorial, há estabelecimentos de ensino de outras dependências administrativas. A tabela 8 a seguir apresenta informações sobre o quantitativo de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa em Macapá:

Tabela 8 – Macapá: quantitativo de estabelecimentos de ensino básico por dependência administrativa, de 2007 a 2024

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2007	----	174	63	37	274
2008	----	165	75	34	274
2009	----	169	78	36	283
2010	----	167	80	37	284
2011	1	165	80	31	277
2012	1	168	80	33	282
2013	1	167	80	37	285
2014	1	167	80	44	292
2015	1	167	79	47	294

2016	1	167	79	51	298
2017	1	164	80	54	299
2018	1	166	80	54	301
2019	1	166	86	55	308
2020	1	164	94	59	318
2021	1	165	98	59	323
2022	1	165	99	60	326
2023	1	149	103	60	330
2024	1	164	104	63	332
Δ% 2007-2024		-6	65	70	21

Fonte: INEP/MEC (2025).

Pelos dados apresentados, verifica-se que, no Município de Macapá, não obstante algumas oscilações, ocorreu um crescimento no número de estabelecimentos de ensino da educação básica, passando de 274 em 2007 para 332 em 2024, um crescimento de 21%. A participação da rede federal é incipiente na educação básica de Macapá. O único estabelecimento surgiu em 2011 e permanece como única escola da rede federal durante todo o período analisado.

A maioria das escolas no Município pertence à rede estadual de ensino. No entanto, essa maior participação sofreu uma queda. Em 2007, representava 64% dos estabelecimentos de ensino. No ano de 2024, essa composição caiu para 49%. No período em tela, o número de unidades escolares da rede estadual de ensino decresceu 6%. No que concerne às unidades escolares da rede municipal, observou-se um aumento em seu quantitativo, passando de 63 escolas em 2007 para 104 em 2024, um crescimento de 65%. Constitui a segunda maior rede no Município. Em 2007, representava 23% dos estabelecimentos de ensino. No ano de 2024, essa participação passou a ser de 31%.

Chama a atenção o avanço do setor privado de ensino. Os estabelecimentos privados passaram de 37 em 2007 para 63 em 2024, um crescimento de 70%. Se, em 2007, correspondiam a 14% do total de escolas em Macapá, em 2024, passaram a compor 20% do total de unidades escolares no Município.

Isso significa que, nesse período, a expansão dos estabelecimentos de ensino básico em Macapá seguiu um viés municipalizador e privatista. A Tabela 9 a seguir apresenta informações sobre o quantitativo de escolas do ensino fundamental da rede municipal de Macapá e da rede estadual do Amapá:

Tabela 9: Estabelecimentos de ensino fundamental da rede municipal de Macapá e da rede estadual do Amapá, de 2007 a 2024

Ano	Total geral	Municipal				Estadual			
		Ens. Fundamental	Ens. Fundamental	total	%	Ens. Fundamental	Ens. Fundamental	Total	%

		(anos iniciais)	(anos finais)			(anos iniciais)	(anos finais)		
2007	266	53	9	62	23	132	72	204	77
2008	272	56	9	65	24	133	74	207	76
2009	275	57	7	64	23	134	77	211	77
2010	275	60	9	69	25	132	74	206	75
2011	272	60	7	67	25	130	75	205	75
2012	279	60	7	67	24	130	82	212	76
2013	277	61	6	67	24	126	84	210	76
2014	268	61	1	62	23	119	87	206	77
2015	266	60	1	61	23	121	84	205	77
2016	264	60	3	63	24	118	83	201	76
2017	255	60	1	61	24	111	83	194	76
2018	250	60	1	61	24	107	82	189	76
2019	249	64	----	64	26	103	82	185	74
2020	251	68	----	68	27	101	82	183	73
2021	250	68	----	68	27	100	82	182	73
2022	253	69	----	69	27	100	84	184	73
2023	253	68	----	68	27	99	86	185	73
2024	256	68	1	69	27	98	89	187	73
$\Delta\%$ 2007- 2024	-4	28	-89	11		-26	24	-8	

Fonte: INEP/MEC (2025).

No período analisado, o número de estabelecimentos de ensino fundamental sofreu uma redução de 4%. Pelas informações apresentadas, observa-se o crescimento da participação do Município de Macapá no atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental por meio da ampliação do quantitativo de estabelecimentos de ensino. Em 2007, eram 53 unidades escolares. No ano de 2024, esse número foi elevado para 68, um crescimento de 28% no período em tela.

Movimento inverso foi constatado em relação aos anos finais do ensino fundamental. A rede municipal começa a série histórica com 9 escolas; esse quantitativo foi decrescendo até chegar a 1 escola em 2018. De 2019 a 2023, não há estabelecimento de ensino da rede municipal voltado para o ciclo final do ensino fundamental. No ano de 2024, o Município volta a ter um estabelecimento de ensino voltado para esse segmento. Considerando todo o período, houve uma redução de 89% da participação da rede de Macapá na oferta de escolas do 6º ao 9º ano. Agregando os dois tipos de estabelecimentos de ensino fundamental, o crescimento na rede municipal de Macapá foi de 11%.

A rede estadual reduziu sua participação no primeiro ciclo do ensino fundamental, passando de 132 estabelecimentos em 2007 para 98 em 2024, uma diminuição de 26% na série histórica. Por outro lado, apresentou crescimento de sua participação nos anos finais do ensino fundamental, passando de 72 escolas em 2007 para 89 em 2024, uma ampliação de 24%.

Considerando os dois tipos de estabelecimentos de ensino fundamental, a participação da rede estadual decresceu 8%.

É importante ressaltar que, em toda a série histórica, a rede estadual é responsável pela oferta da maioria dos estabelecimentos de ensino fundamental, tanto em seus anos iniciais como na etapa final. A participação do estado em todo o ensino fundamental sempre foi superior a 70%, apresentando uma média percentual de 75%, enquanto a média da rede municipal foi de 25%, demonstrando que o processo de municipalização do ensino fundamental em Macapá ainda não se consolidou, mesmo que esteja se processando de forma lenta e gradual. A Tabela 10 a seguir apresenta informações sobre os estabelecimentos de ensino da educação infantil, ensino fundamental e modalidades de ensino da rede municipal de Macapá:

Tabela 10 - Macapá: Estabelecimentos de ensino por etapas e modalidades da rede municipal, de 2007 a 2024

Ano	Educ. Infantil	Ens. Fundamental (anos iniciais)	Ens. Fundamental (anos finais)	EJA	Educ. Especial	Total
2007	41	53	9	22	27	63
2008	54	56	9	19	38	75
2009	58	57	7	21	47	78
2010	65	60	9	23	57	80
2011	63	60	7	24	55	80
2012	56	60	7	20	60	80
2013	59	61	6	21	57	80
2014	55	61	1	21	63	80
2015	44	60	1	21	61	79
2016	58	60	3	24	59	79
2017	58	60	1	22	64	80
2018	55	60	1	27	67	80
2019	61	64	----	24	73	86
2020	59	68	----	16	75	94
2021	57	68	----	16	81	98
2022	56	69	----	16	85	99
2023	73	68	----	15	87	103
2024	76	68	1	15	93	104
Δ% 2007- 2024	85	28	-89	-32	244	65

Fonte: INEP/MEC (2025).

Os estabelecimentos de ensino do Município de Macapá atendem à educação infantil (creche e pré-escola) e ao ensino fundamental, além das modalidades de ensino da educação especial e da educação de jovens e adultos (EJA). A maioria dos estabelecimentos é voltada para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental, que apresentaram um crescimento de, respectivamente, 85 e 28% no período em tela. No que concerne às modalidades de ensino, a EJA sofreu uma redução de 32% no quantitativo de estabelecimentos de ensino. Em contrapartida, a Educação Especial apresentou um enorme crescimento de 244%

nesse período. Vejamos o quantitativo de matrículas no Município. Vejamos o quantitativo de matrículas no Município.

3.5.2 Quantitativo de matrículas na rede municipal de Macapá

No Município de Macapá, coexistem quatro redes de ensino no atendimento das matrículas da educação básica: a federal, a estadual, a municipal e a rede privada. No âmbito das redes públicas, cumpre o dispositivo constitucional do regime de colaboração para a educação, consagrado no artigo 211. A atuação da rede privada encontra respaldo no artigo 209 da CF de 1988. A Tabela 11 a seguir apresenta o quantitativo das matrículas na educação básica das redes de ensino em Macapá:

Tabela 11 – Macapá: Quantitativo de matrículas na educação básica das redes de ensino no Município, 2007 a 2024

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2007	124.166	----	----	89.519	72,0	21.815	18,0	12.832	10,0
2008	124.438	----	----	84.870	68,0	26.269	21,0	13.299	11,0
2009	126.866	----	----	85.061	67,0	27.390	22,0	14.415	11,0
2010	128.328	----	----	85.201	67,0	28.757	22,0	14.370	11,0
2011	128.379	329	0,2	86.276	67,2	28.148	22,0	13.626	10,6
2012	130.955	518	0,4	85.376	65,1	29.426	22,5	15.635	12,0
2013	127.247	744	1,0	78.701	62,0	31.549	25,0	16.253	12,0
2014	129.284	1.063	1,0	76.739	59,0	32.661	25,0	18.821	15,0
2015	129.588	1.237	1,0	76.638	59,0	32.254	25,0	19.459	15,0
2016	128.057	1.035	1,0	74.066	58,0	34.741	27,0	18.215	14,0
2017	124.646	1.041	1,0	71.415	57,0	34.445	28,0	17.745	14,0
2018	125.750	952	1,0	73.132	58,0	33.508	27,0	18.158	14,0
2019	122.699	774	1,0	70.563	58,0	34.901	28,0	16.461	13,0
2020	118.253	851	1,0	67.491	57,0	34.452	29,0	15.459	13,0
2021	116.247	758	1,0	68.730	59,0	33.380	29,0	13.379	11,0
2022	115.107	895	1,0	65.497	57,0	33.297	29,0	20.136	17,0
2023	103.696	800	1,0	65.832	63,0	34.200	32,0	17.745	17,0
2024	119.258	683	1,0	65.530	55,0	34.812	29,0	18.233	15,0
Δ% 2007- 2024	-4			-27		60		42%	

Fonte: INEP/MEC (2025).

Pelos dados apresentados, ocorreu um declínio de 4% no total de matrículas da educação básica, considerando todas as redes de ensino no Município de Macapá. A rede federal de ensino apresentou matrículas a partir de 2011; sua participação no total de matrículas em Macapá foi residual nesse período, representando em média 1% do total de matrículas. A participação da rede privada de ensino foi significativa, com uma média percentual de 16% no total das matrículas e um crescimento de 42% na série histórica.

A maioria das matrículas esteve concentrada na rede estadual de ensino, com uma média percentual de 62%. No entanto, se em 2007 a rede estadual correspondia a 72%, no ano de 2025, essa composição caiu para 55%. Apesar das oscilações, a participação foi caindo ao longo do período, decrescendo 27% nesses 18 anos. A rede municipal foi a segunda a concentrar a maioria das matrículas da educação básica, com uma média percentual de 26%. Vale frisar que, no início da série histórica, o Município detinha 18% do total das matrículas. Em 2024, já representava 29% desse total. De 2007 a 2024, as matrículas da educação básica na rede municipal cresceram 60%. A Tabela 12 a seguir apresenta as matrículas referentes à educação infantil:

Tabela 12 – Macapá: Quantitativo de matrículas na educação infantil das redes de ensino no Município, 2007 a 2024

Ano	Total	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2007	11.626	4.313	37,0	3.678	32,0	3.635	31,0
2008	9.768	494	5,0	5.965	61,0	3.309	34,0
2009	10.284	266	2,0	6.740	66,0	3.278	32,0
2010	10.634	5	0,1	7.637	71,8	2.992	28,1
2011	10.500	25	0,2	7.730	73,6	2.745	26,2
2012	10.398	14	0,2	7.676	73,8	2.708	26,0
2013	11.049	21	0,2	8.029	72,7	2.999	27,1
2014	11.992	28	0,2	8.151	68,0	3.819	31,8
2015	11.257	38	0,3	7.042	62,6	4.177	37,1
2016	11.847	65	0,5	7.791	65,8	3.991	33,7
2017	11.490	68	0,6	7.706	67,1	3.716	32,3
2018	11.373	12	0,1	7.849	69,0	3.512	30,9
2019	12.622	86	0,7	9.545	75,6	2.991	23,7
2020	12.464	82	0,7	9.583	76,8	2.799	22,5
2021	11.195	79	0,7	9.539	85,2	1.577	14,1
2022	12.456	47	0,4	9.933	79,7	2.476	19,9
2023	13.675	41	0,3	10.918	79,8	2.716	19,9
2024	14.375	----	----	11.493	80,0	2.882	20,0
Δ% 2007- 2024	24	-100		212		-21	

Fonte: INEP/MEC (2025).

Conforme os dados, as matrículas na educação infantil no Município de Macapá apresentaram um crescimento de 24% de 2007 a 2024. Embora os artigos 10 e 11 da LDBEN n. 9.394/1996 não determine a educação infantil como prioridade dos estados, a rede estadual do Amapá registrou matrículas nessa etapa de 2007 a 2023. No ano de 2007, detinha 37% das matrículas da educação infantil em Macapá. Esse quantitativo foi decrescendo, mas mantendo-se residualmente até encerrar até o ano de 2023. Em 2024, não houve registro de matrículas da educação infantil na rede estadual. Considerando todo o período, as matrículas da educação infantil na rede estadual caíram 100%.

Uma parte significativa dessas matrículas é atendida pela rede privada de ensino. Sua média percentual foi de 27%. No entanto, em 2007, representava 31% das matrículas no Município. No ano de 2024, representava 20%. A rede privada apresentou uma redução de 21% das matrículas na educação infantil nesse período. Isso se deve, principalmente, a uma maior participação da rede municipal nas matrículas da educação infantil, passando de 32% em 2007 para 80% em 2024. Sua média percentual foi de 70% e o crescimento registrado no período em tela foi de 212%.

Isso se deve, sobretudo, ao processo de municipalização em curso no Município. Segundo o Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Macapá, 10 escolas de educação infantil estavam em processo de municipalização (Macapá, 2020). A Tabela 13 a seguir apresenta as matrículas relativas ao ensino fundamental:

Tabela 13 – Macapá: Quantitativo de matrículas no ensino fundamental das redes de ensino no Município, 2007 a 2024

Ano	Total	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2007	76.078	53.851	71,0	16.297	21,0	5.930	8,0
2008	79.230	54.128	68,3	18.446	23,3	6.656	8,4
2009	79.601	53.618	67,0	18.819	24,0	7.164	9,0
2010	79.692	53.101	67,0	19.200	24,0	7.391	9,0
2011	78.717	53.303	68,0	18.527	24,0	6.887	8,0
2012	79.066	51.413	65,0	19.807	25,0	7.846	10,0
2013	76.754	47.002	61,0	21.536	28,0	8.216	11,0
2014	75.719	44.662	59,0	22.473	30,0	8.584	11,0
2015	74.852	42.820	57,0	23.190	31,0	8.842	12,0
2016	75.167	41.535	55,0	24.461	33,0	9.171	12,0
2017	75.220	41.617	55,0	24.084	32,0	9.519	13,0
2018	75.732	43.088	57,0	23.209	31,0	9.435	12,0
2019	76.481	43.737	57,0	22.908	30,0	9.836	13,0
2020	75.819	43.650	58,0	22.832	30,0	9.337	12,0
2021	74.640	43.730	59,0	22.350	30,0	8.560	11,0
2022	73.517	42.578	58,0	22.043	30,0	8.896	12,0
2023	73.634	42.803	58,0	21.949	30,0	8.882	12,0
2024	73.363	42.201	58,0	22.000	30,0	9.162	12,0
Δ% 2007- 2024	-4	-22		35		55	

Fonte: INEP/MEC (2025).

Considerando as redes de ensino estadual, municipal e privada em Macapá, verificou-se uma redução de 4% nas matrículas do ensino fundamental de 2007 a 2024. Nesses 18 anos, a maioria das matrículas se concentrou na rede estadual, com uma média percentual de 61% no total das matrículas no Município. Entretanto, essa média já foi de 71% em 2007, reduzindo para 58% em 2024. De 2007 a 2024, as matrículas no ensino fundamental da rede estadual sofreram uma diminuição de 22%.

A rede privada foi a terceira rede a responder pelas matrículas do ensino fundamental em Macapá. Sua média percentual na composição das matrículas foi de 11%. A tendência foi de crescimento das matrículas na rede, passando de 8% do total de matrículas em 2007 para 12% em 2024. Nesse período, as matrículas do ensino fundamental na rede privada cresceram 55%, apresentando o maior percentual de aumento nesse período. Isso evidencia que, em Macapá, uma parte considerável das matrículas no ensino fundamental é privatizada.

Na rede municipal de Macapá, a média percentual de participação no total de matrículas do ensino fundamental foi de 28%. O Município registrou um aumento na composição das matrículas, passando de 21% do total de matrículas em 2007 para 30% em 2024. Durante o período, as matrículas do ensino fundamental na rede municipal aumentaram 35%. Nesse sentido, o predomínio das matrículas do ensino fundamental ainda se encontra na rede estadual, embora se observe uma tendência de queda da sua participação nessa etapa, com consequente crescimento das redes municipal e privada. A Tabela 14 a seguir apresenta o quantitativo de matrículas no ensino fundamental das redes públicas estadual e municipal:

Tabela 14 – Macapá: Quantitativo de matrículas no ensino fundamental das redes estadual e municipal, 2007 a 2024

Ano	Total geral	Municipal				Estadual			
		Ens. Fundamental (anos iniciais)	Ens. Fundamental (anos finais)	total	%	Ens. Fundamental (anos iniciais)	Ens. Fundamental (anos finais)	Total	%
2007	70.148	14.287	2.010	16.297	23,0	26.039	27.812	53.851	77,0
2008	72.574	16.676	1.770	18.446	25,0	25.909	28.219	54.128	75,0
2009	72.437	17.253	1.566	18.819	26,0	25.029	28.589	53.618	74,0
2010	72.301	17.410	1.790	19.200	27,0	23.997	29.104	53.101	73,0
2011	71.830	17.078	1.449	18.527	26,0	23.499	29.804	53.303	74,0
2012	71.220	18.531	1.276	19.807	28,0	20.453	30.960	51.413	72,0
2013	68.538	20.523	1.013	21.536	31,0	17.506	29.496	47.002	69,0
2014	67.135	22.352	121	22.473	34,0	15.427	29.235	44.662	66,0
2015	66.010	23.084	106	23.190	35,0	15.178	27.642	42.820	65,0
2016	65.996	24.339	122	24.461	37,0	14.443	27.092	41.535	63,0
2017	65.701	24.029	55	24.084	37,0	14.328	27.289	41.617	63,0
2018	66.297	23.192	17	23.209	35,0	15.237	27.851	43.088	65,0
2019	66.645	22.908	----	22.908	34,0	15.518	28.219	43.737	66,0
2020	66.482	22.832	----	22.832	34,0	15.174	28.476	43.650	66,0
2021	66.080	22.350	----	22.350	34,0	14.575	29.155	43.730	66,0
2022	64.621	22.043	----	22.043	34,0	13.843	28.735	42.578	66,0
2023	64.752	21.949	----	21.949	34,0	14.322	28.481	42.803	66,0
2024	64.210	21.999	1	22.000	34,0	14.480	27.721	42.201	66,0
Δ% 2007-2024	-8	54	-100	35		-44	-0,3	-22	

Fonte: INEP/MEC (2025).

As informações da Tabela 14 confirmam a primazia estadual nas matrículas do ensino fundamental tanto nos anos iniciais como nos anos finais dessa etapa do ensino, com uma média percentual de 68% frente aos 32% da rede municipal de Macapá, mas também ratificam a tendência de queda de sua participação no total de matrículas que em 2007 representava 77% desse montante e em 2024 caiu para 66%.

É importante destacar que as matrículas nos anos iniciais do fundamental na rede estadual, de 2007 a 2024, sofreram um decréscimo de 44%. Já as matrículas nos anos finais do fundamental reduziram somente 0,3%. Na verdade, enquanto em 2007 o primeiro ciclo do fundamental da rede estadual representava 48% das matrículas e o segundo ciclo, 52%, no ano de 2024, os anos iniciais compunham 34% das matrículas, enquanto os anos finais 66%, apontando para um movimento de responsabilização dessa dependência administrativa para com o 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Por outro lado, a rede municipal de Macapá confirmou sua tendência de crescimento de matrículas no ensino fundamental, mas com ênfase nos anos iniciais em detrimento dos anos finais. Enquanto, em 2007, as matrículas no primeiro ciclo do fundamental representavam 88% das matrículas municipais, as do segundo ciclo integravam 12%. No ano de 2024, as matrículas dos anos iniciais chegaram a quase 100% do total de matrículas. Vale ressaltar que, entre 2019 e 2023, a rede municipal não apresentou matrículas nos anos finais do ensino fundamental. A Tabela 15 a seguir apresenta o quantitativo de matrículas por etapas e modalidades de ensino da rede municipal de Macapá:

Tabela 15 - Macapá: Matrículas por etapas e modalidades da rede municipal, de 2007 a 2024

Ano	Total	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Modalidades	
		Creche	Pré-escola	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	EJA	Ed. Especial
2007	21.815	104	3.574	3.678	14.287	2.010	16.297	1.840	98
2008	26.269	371	5.594	5.965	16.676	1.770	18.446	1.858	200
2009	27.390	380	6.360	6.740	17.253	1.566	18.819	1.831	225
2010	28.757	495	7.142	7.637	17.410	1.790	19.200	1.920	309
2011	28.148	493	7.237	7.730	17.078	1.449	18.527	1.891	340
2012	35.113	583	7.093	7.676	18.531	1.276	19.807	1.943	380
2013	31.549	471	7.558	8.029	20.523	1.013	21.536	1.984	415
2014	32.661	352	7.793	8.151	22.352	121	22.473	2.043	469
2015	32.254	109	6.933	7.042	23.084	106	23.190	2.022	518
2016	34.741	126	7.665	7.791	24.339	122	24.461	2.489	654
2017	34.445	116	7.590	7.706	24.029	55	24.084	2.655	735
2018	33.508	105	7.744	7.849	23.192	17	23.209	2.450	870
2019	34.901	494	9.051	9.545	22.908	----	22.908	2.448	1.058
2020	34.452	716	8.867	9.583	22.832	----	22.832	2.037	1.203
2021	33.380	969	8.570	9.539	22.350	----	22.350	1.491	1.228
2022	33.297	1.239	8.694	9.933	22.043	----	22.043	1.321	426
2023	34.200	1.524	9.394	10.918	21.949	----	21.949	1.333	2.074
2024	34.812	1.569	9.924	11.493	21.999	1	22.000	1.319	2.760

Δ% 2007- 2024	60	1.409	212	212	54	-100	35	-28	2716
------------------------------	----	-------	-----	-----	----	------	----	-----	------

Fonte: INEP/MEC (2025).

As matrículas na rede municipal de Macapá, de 2007 a 2024, cresceram 60%. A educação infantil em 2007 representava 17% do total de matrículas da rede. No ano de 2024, passou a compor 33% desse montante. Sua média percentual foi de 27% das matrículas da rede municipal, registrando um significativo aumento de 212% no período em tela. As matrículas em creche apresentaram a menor composição dessa etapa de ensino. Em média, correspondeu a 2% das matrículas no sistema de ensino. No entanto, se em 2007 consistiam em 0,48% dessas matrículas, em 2024, constituíram 5%. Isso se deve ao significativo aumento de 1.409% no quantitativo de matrículas nesse segmento durante a série histórica.

A pré-escola concentrou a maioria das matrículas da educação infantil de Macapá durante o período observado. A dinâmica foi de crescimento, passando 16% do total de matrículas da rede em 2007 para 29% em 2024. Sua média percentual foi de 24% das matrículas nesse recorte temporal. De 2007 a 2024, as matrículas na pré-escola de Macapá aumentaram 212%.

Mesmo com a ampliação registrada nas matrículas da educação infantil, a maior concentração de matrículas se deu na área prioritária do Município (Inc. V, Art. 11, Lei n. 9.396/1996): o ensino fundamental. Essa etapa de ensino concentrou, em média, 67% das matrículas municipais no período. Contudo, apesar das oscilações, apresentou uma diminuição no que concerne à sua participação no total das matrículas do Município, passando de 75% das matrículas em 2007 para 63% em 2024. Apesar disso, de 2007 a 2024, a variação percentual das matrículas no ensino fundamental foi de 35%, sinalizando seu crescimento na rede municipal.

No âmbito do ensino fundamental de Macapá, a prevalência das matrículas se deu nos anos iniciais (1º ao 5º). Sua média percentual nesses 18 anos foi de 65% do total de matrículas, registrando um crescimento de 54% de 2007 a 2024. O Município apresentou matrículas nos anos finais do fundamental (6º ao 9º). Todavia, esse quantitativo foi sendo gradualmente reduzido, passando das 2.010 matrículas em 2007 para 17 matrículas em 2018. De 2019 a 2023, Macapá não apresentou matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2024, há o registro de uma matrícula nesse segmento. A redução nas matrículas foi de 100% nesse período.

No que concerne às modalidades de ensino, a EJA abarcou, em média, 6% da composição das matrículas municipais. Contudo, sua participação nesse montante foi diminuindo, caindo de 8% em 2007 para 4% em 2008. Isso resultou numa variação percentual

negativa de -28%. A educação especial, por sua vez, representou, em média, 2% das matrículas no período em tela, mas, diferentemente do que ocorreu na EJA, sua participação no quantitativo de matrículas passou de 0,45% em 2007 para 2% em 2024. De 2007 a 2024, as matrículas na educação especial de Macapá cresceram expressivos 2.716%.

Os dados revelam que o Município de Macapá segue o processo de municipalização do ensino em curso no país desde meados dos anos de 1990, mesmo que de forma lenta e gradual, o que explica não ter ainda consolidado esse processo. De 2007 a 2024, seu foco foi a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental em detrimento dos anos finais do fundamental. Embora mantenha matrículas na EJA, a tendência tem sido de redução da participação dessa modalidade.

3.5.3 Profissionais do magistério: localização, etapas, modalidades de atuação e formação

Para dar conta de seus encargos em relação ao ensino fundamental, educação infantil, educação especial e EJA, o Município de Macapá precisa de um quadro de servidores do magistério compatível com as demandas do sistema de ensino, principalmente no que concerne aos professores. A Tabela 16 a seguir fornece informações sobre esse quantitativo de professores por etapas e modalidades de ensino:

Tabela 16 - Macapá: Professores da rede municipal por etapas e modalidades de ensino de 2007 a 2024

Ano	Total	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Modalidades		
		Creche	Pré-escola	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	EJA	Ed. Especial	
									Classes comuns	Classes exclusivas
2007	875	15	140	155	496	142	638	102	77	5
2008	1.086	48	221	269	596	139	735	101	203	5
2009	1.164	55	262	317	617	142	759	107	255	----
2010	1.209	58	289	347	577	196	773	113	340	----
2011	1.186	43	294	337	601	150	751	116	368	----
2012	1.202	52	284	336	627	148	775	111	380	----
2013	1.218	40	307	347	657	137	794	122	407	----
2014	1.213	27	301	328	734	55	789	142	432	----
2015	1.212	10	279	289	752	53	805	151	478	----
2016	1.321	8	293	301	816	56	872	188	585	1
2017	1.208	8	287	295	720	44	764	199	634	----
2018	1.144	8	267	275	689	46	735	198	662	----
2019	1.261	30	320	350	713	38	751	183	769	----
2020	1.198	44	311	355	692	33	725	158	819	----
2021	1.460	67	369	436	862	26	888	151	904	----
2022	1.539	79	400	479	889	24	913	154	1.037	----
2023	1.522	84	424	508	868	24	892	145	1.169	4
2024	1.433	80	413	493	825	18	843	142	1.195	2

Δ% 2007- 2024		433	195	218	66	-87	32	39	1.452	
------------------------------	--	-----	-----	-----	----	-----	----	----	-------	--

Fonte: INEP/MEC (2025).

Pelos dados apresentados, a maioria dos professores da rede municipal de Macapá esteve concentrada em sua área de atuação prioritária, o ensino fundamental. Essa etapa representou, em média, 64% do professorado municipal. Contudo, sua participação nessa composição vem diminuindo, pois, em 2007, representavam 73% do total de docentes da rede e em 2024, esse percentual caiu para 59%. De 2007 a 2024, o quantitativo de professores do ensino fundamental de Macapá cresceu 32%.

Vale destacar que esse crescimento no quantitativo de docentes do ensino fundamental foi impulsionado pelos anos iniciais dessa etapa, nos quais o número de professores cresceu 66% no período em tela. Em média, os professores do primeiro ciclo do ensino fundamental representaram 89% do total de docentes dessa etapa. Esse percentual aumentou durante o período, passando de 78% em 2007 para 98% em 2024.

Por outro lado, o quantitativo de docentes localizados no segundo ciclo do ensino fundamental foi gradualmente reduzido. Sua média percentual foi de 11% do total de professores da rede municipal entre 2007 e 2024. No entanto, de 2007 a 2013, essa média percentual foi de 20%. Entre 2014 e 2024, caiu drasticamente para 5%. O número de professores nos anos finais do ensino fundamental passou de 142 docentes em 2007 para 18 em 2024, uma redução de 87%. Isso constitui mais uma evidência de que o processo de municipalização do ensino fundamental na rede municipal de Macapá encontra-se direcionado para os anos iniciais do ensino fundamental.

O quantitativo de docentes na educação infantil foi menor, com uma média de 27%. Todavia, sua participação na composição dos professores da rede municipal cresceu ao longo do período, passando de 18% em 2007 para 34% em 2024. Na série histórica analisada, o número de professores da educação infantil de Macapá cresceu significativamente, 218%.

Os professores da educação infantil se concentraram majoritariamente na pré-escola, com uma média percentual de 87% do total de docentes desse segmento. Vale ressaltar que, em 2007, representavam 90% do total de professores. Em 2024, essa participação caiu para 84%. Mesmo assim, manteve-se elevada. Isso se deve, principalmente, à ampliação no número de professores da pré-escola, passando de 140 em 2007 para 413 em 2024, um crescimento de 195%.

De 2007 a 2024, os docentes atuando em creches apresentaram uma média percentual de 12% do total de professores da educação infantil de Macapá. Entre 2007 e 2024, essa média percentual foi de 14%. De 2015 a 2019, caiu drasticamente para 4%, voltando a se elevar de 2020 a 2024, quando representou 15%. No período em tela, ocorreu um crescimento no número de professores nas creches do Município, passando de 15 em 2007 para 80 em 2024, um significativo aumento de 433%.

A participação dos professores da EJA na composição dos docentes municipais manteve certa regularidade, com uma média percentual de 12%. Ocorreu um crescimento no quantitativo de docentes dessa modalidade de ensino nesse período, passando de 102 docentes em 2007 para 142 em 2024, registrando um aumento de 39% nesses 18 anos.

Os números relativos aos professores da educação especial são bastante expressivos. Todavia, é preciso destacar que as informações disponibilizadas pelo INEP na sinopse da educação básica são referentes aos docentes que atuam em turmas do ensino regular e/ou EJA que possuem alunos com algum tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, ou docentes que atendam esse público em classes exclusivas ou escolas especializadas. O INEP não incluiu os docentes de turmas de atividades complementares e de Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Em relação às classes exclusivas, os dados foram esporádicos e o quantitativo de docentes pouco expressivo. Chamam a atenção os dados referentes aos professores das classes comuns. Em 2007, eram 77 professores. No ano de 2024, esse número chegou a 1.195 docentes com algum aluno da educação especial em sala de aula, um crescimento de 1.452% em 18 anos. Esses professores eram 9% dos docentes do Município em 2007. Em 2024, já representavam 83% dos docentes municipais, com algum discente da educação especial em sua(s) turma(s).

Nesse sentido, está cada vez mais recorrente a ocorrência de professores da rede municipal com alunos da educação especial, trazendo novas exigências em termos de formação e condições de trabalho. No que concerne à formação, a Tabela 17 a seguir apresenta informações sobre o percentual de funções docentes com curso superior na rede municipal de Macapá:

Tabela 17 - Macapá: Percentual de funções docentes com curso superior na rede municipal de 2011 a 2024

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Modalidades	
	Creche	Pré-escola	Total	Anos iniciais	Anos finais	Total	EJA	Ed. Especial
2011	25,6	21,8	22,3	33,4	74,0	41,4	70,7	----
2012	25,0	33,8	32,4	43,1	77,7	49,4	71,2	----
2013	30,0	40,2	39,3	51,0	78,1	55,2	76,2	----
2014	44,4	39,5	39,9	58,2	50,9	57,5	83,8	----

2015	40,0	41,0	40,8	54,4	50,9	54,2	84,8	----
2016	25,0	42,3	41,9	56,2	50,0	56,0	83,7	100,0
2017	62,5	56,6	56,7	56,2	56,8	55,8	84,1	----
2018	50,0	58,5	58,0	58,4	54,3	57,7	88,1	----
2019	83,3	76,8	77,5	81,9	57,9	80,7	92,9	----
2020	90,9	76,0	77,8	83,8	75,8	83,4	94,3	----
2021	83,6	79,8	80,4	84,3	76,9	84,1	95,4	----
2022	92,5	82,3	84,0	85,3	79,2	85,1	94,8	----
2023	86,7	83,6	84,0	86,9	75,0	86,7	96,6	50,0
2024	77,9	85,6	84,5	87,4	81,3	87,3	98,6	100,0

Fonte: INEP/MEC (2025).

O percentual de funções docentes com curso superior indica a proporção de professores com formação superior completa em relação ao total de docentes de uma determinada rede de ensino, região, dependência administrativa, etapa de ensino ou nível escolar. Portanto, é um indicador que ajuda na avaliação da qualidade da formação docente e do nível de profissionais que atuam na educação básica.

Ter formação superior para atuar na educação básica é uma demanda estabelecida pelo artigo 62 da Lei n. 9.394/1996. Consoante esse dispositivo legal, “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á ao nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida ao nível médio, na modalidade normal” (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017).

Pelas informações presentes na Tabela 17, verifica-se que, de 2011 a 2018, os percentuais de docentes com curso superior na educação infantil e no ensino fundamental ainda eram baixos. A média da educação infantil foi de 42% dos docentes com curso superior, isto é, a média dos docentes atuando nessa etapa que não possuíam formação de nível superior foi de 58%, mesmo percentual considerando-se somente a pré-escola. Na creche, o percentual de docentes sem curso superior foi maior; sua média percentual foi de 62%.

Os percentuais foram um pouco melhores no ensino fundamental de 2011 a 2018. Nesse período, a média do ensino fundamental foi de 53% dos docentes com curso de nível superior. Contudo, em média, 47% dos professores da rede municipal ainda não dispunham de formação superior. Nos anos iniciais do ensino fundamental, os percentuais foram menores, com 51% dos docentes apresentando formação de nível superior e 49% não dispondo dessa formação. Nos anos finais do fundamental, o percentual foi maior. De 2011 a 2018, 62% dos professores do segundo ciclo do fundamental possuíam cursos superiores. Mesmo assim, o percentual de 38% de professores sem formação superior foi considerável.

Nesses primeiros oito anos da série histórica, a exceção parece ter sido a EJA. A média percentual de professores com curso superior nessa modalidade de ensino, de 2011 a 2012, foi

de 80%. Quanto à educação especial, apresentou dados pontuais, somente referentes a 2016, quando 100% dos docentes dessa modalidade possuíam curso superior.

A partir de 2019, verificou-se uma ampliação no percentual de professores da rede municipal de Macapá com cursos superiores. De 2019 a 2024, a média percentual da educação infantil elevou-se para 81% dos docentes com cursos superiores. Na creche e na pré-escola, essa média percentual foi ampliada para 86% e 81%, respectivamente.

No ensino fundamental, de 2019 a 2024, a média percentual de professores com formação superior subiu para 85%, mesma média percentual considerando-se somente os anos iniciais do ensino fundamental. No entanto, nos anos finais do fundamental, a elevação da média percentual de docentes com cursos superiores foi menor, de 74%. Logo, 26% dos professores atuando entre o 6º e o 9º ano não detinham a formação mínima exigida pelo artigo 62 da LDBEN em vigor.

A EJA continuou a apresentar os maiores percentuais de docentes com formação superior. De 2019 a 2024, sua média percentual é de 95%. Na educação especial, as informações continuaram a ser pontuais, com dados registrados somente em 2023 e 2024, quando os docentes com curso superior atuando nessa modalidade eram 50% e 100%, respectivamente.

As informações revelam que, de 2007 a 2024, ocorreu uma ampliação no quantitativo de docentes na educação infantil e no ensino fundamental de Macapá. Também demonstram que, entre 2019 e 2024, houve uma elevação no percentual de docentes da rede municipal com formação de nível superior. Essa ampliação no quantitativo de professores e em seu nível de formação representa maior comprometimento dos recursos da educação com a remuneração docente e outros aspectos de sua carreira. Isso leva à necessidade de entender alguns aspectos relacionados ao financiamento da educação em Macapá.

3.5.4 O financiamento da educação no Município de Macapá

No âmbito financeiro, Macapá conta com recursos provenientes de sua arrecadação própria e de outras receitas que compõem a sua arrecadação total, como as oriundas de transferências governamentais. A Tabela 18 a seguir apresenta esse movimento de arrecadação total do Município e a proporção de seus impostos próprios:

Tabela 18 – Macapá: Arrecadação total e recursos próprios (2007-2024)

Ano	Arrecadação total do município (A)	Impostos próprios (B)	% recursos próprios B/A
------------	---	----------------------------------	--

2007	722.519.331,64	70.446.981,02	9,75
2008	810.233.821,43	82.111.139,35	10,13
2009	847.626.954,63	83.029.205,91	9,80
2010	877.165.737,76	88.898.993,78	10,13
2011	916.809.618,37	108.390.518,27	11,82
2012	909.457.216,72	122.125.919,97	13,43
2013	1.048.769.991,89	131.366.258,88	12,53
2014	1.125.494.702,31	156.467.479,75	13,90
2015	1.045.945.167,28	133.693.959,78	12,78
2016	1.129.840.010,06	142.558.479,04	12,62
2017	1.106.754.189,68	137.197.851,58	12,40
2018	1.165.471.268,80	142.770.551,93	12,25
2019	1.156.262.245,44	141.874.713,67	12,27
2020	1.334.801.170,74	152.968.155,21	11,46
2021	1.890.313.065,16	138.526.061,56	7,33
2022	1.378.820.962,61	86.138.323,91	6,25
2023	2.034.811.891,62	218.742.482,21	10,75
2024	2.251.154.795,22	243.017.558,51	10,80
Δ% 2007-2024	212	245	

Fonte: SIOPE/FNDE⁶⁶ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024

Conforme observado na Tabela 18, de 2007 a 2024, não obstante algumas oscilações, a arrecadação total do município de Macapá cresceu 212%. Em termos de impostos próprios, o crescimento foi maior, de 245%. Apesar disso, os recursos próprios do Município de Macapá correspondem a valores baixos em relação à arrecadação total do Município. Nesse período, os impostos próprios corresponderam, em média, a 11% do total da arrecadação municipal.

Nesse sentido, os dados revelam que a arrecadação própria do Município de Macapá não é suficiente para cumprir com seus encargos educacionais, sendo muito dependente de fontes externas, como as transferências da União e do estado, para o financiamento da educação municipal. A Tabela 19 a seguir apresenta dados relativos à arrecadação total do município de Macapá e às despesas com a função educação e com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):

Tabela 19 – Macapá: Relação entre arrecadação total e despesas com a função educação e com MDE (2007-2024)

Ano	Arrecadação total do município (A) R\$	Despesas com a função educação (B) R\$	Despesas com MDE (C)	Despesas Limite Constitucional (MDE) %	B/A %	C/A %	C/B %
2007	722.519.331,64	158.716.468,61	150.273.897,24	26,24	21,97	20,80	94,68
2008	810.233.821,43	199.870.244,26	190.147.949,10	29,10	24,67	23,47	95,14
2009	847.626.954,63	191.700.937,36	184.717.145,54	27,38	22,62	21,79	96,36

⁶⁶ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

2010	877.165.737,76	215.908.270,40	195.556.716,17	27,20	24,61	22,29	90,57
2011	916.809.618,37	247.917.200,32	233.158.793,42	27,20	27,04	25,43	94,05
2012	909.457.216,72	280.427.176,84	274.472.615,67	32,36	30,83	30,18	97,88
2013	1.048.769.991,89	305.233.004,09	290.050.357,02	32,05	29,10	27,70	95,03
2014	1.125.494.702,31	297.748.437,07	255.065.043,18	25,04	26,45	22,66	85,66
2015	1.045.945.167,28	329.421.075,01	302.885.140,14	26,91	31,50	28,50	91,94
2016	1.129.840.010,06	287.845.400,14	276.145.616,79	25,21	25,50	24,44	95,94
2017	1.106.754.189,68	300.487.876,74	289.885.045,66	25,72	27,15	26,20	96,47
2018	1.165.471.268,80	312.139.547,28	279.701.583,89	25,11	26,78	24,00	89,61
2019	1.156.262.245,44	306.598.893,13	216.006.247,96	25,05	26,52	18,68	70,45
2020	1.334.801.170,74	299.499.371,81	286.359.123,58	25,26	22,44	21,45	95,61
2021	1.890.313.065,16	347.476.402,82	337.848.004,70	25,75	18,38	17,90	97,23
2022	1.378.820.962,61	395.264.020,61	375.955.868,02	27,22	28,67	27,27	95,12
2023	2.034.811.891,62	462.976.869,12	291.238.136,56	29,57	22,75	14,31	62,91
2024	2.251.154.795,22	549.169.832,90	295.772.222,98	25,68	24,40	13,14	53,86
Δ% 2007- 2024	212	246	97%				

Fonte: SIOPE/FNDE⁶⁷ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

A função educação é um conceito amplo que abarca todas as atividades relacionadas à educação, desde a construção de escolas até a realização de pesquisas. Nesse caso, refere-se a todas as despesas com educação, desde a educação infantil até o ensino superior e profissional. Consoante os dados observados na Tabela 19, as despesas com a função educação, de 2007 a 2024, cresceram 246%, uma variação percentual acima do crescimento verificado nas receitas municipais.

As despesas com a função educação representaram, em média, 26% da arrecadação total do Município de Macapá, um pouco mais de $\frac{1}{4}$ desse montante. Em 2011, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2022, superou $\frac{1}{4}$ da arrecadação total do Município (27,04%; 29,10%; 26,45%; 25,50%; 27,15%; 26,78%; 26,52% e 28,67%, respectivamente). Nos anos de 2012 e 2015, superou os 30%. No ano de 2020, registrou-se o menor percentual de despesas com a função educação em relação à receita total de Macapá.

As despesas com MDE são aquelas delimitadas pelos artigos 70 e 71 da LDBEN (Lei n. 9.394/1996), destinadas a garantir os objetivos básicos dos sistemas e instituições de ensino, como a formação e remuneração dos profissionais da educação e a construção e manutenção de escolas da educação básica. As despesas com MDE na rede municipal de Macapá, de 2007 a 2024, aumentaram 97%. Essa variação percentual foi inferior à apresentada pelas despesas com a função educação. Contudo, nesse período, as despesas com MDE foram, em média, 89% proporcionais às despesas com função educação.

⁶⁷ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em relação à arrecadação total do Município, as despesas com MDE foram, em média, 23% proporcionais à receita arrecadada pelo Município nesses 18 anos. Em 2011, 2013, 2014, 2015, 2017 e 2022, superou $\frac{1}{4}$ (25,43%; 27,70%; 22,66%; 28,50%; 26,20% e 27,27%, respectivamente). No ano de 2013, superou os 30%. Nos anos de 2019, 2020, 2023 e 2024, registraram-se os menores percentuais de despesas com MDE em relação ao total de receitas de Macapá: 18,68%; 17,90%; 14,31% e 13,14%, respectivamente.

Nos dois anos finais da série histórica, verificou-se um decréscimo gradual e acentuado da participação das despesas com MDE na arrecadação total do Município de Macapá. Movimento similar ocorreu em relação à sua participação na composição das despesas com a função educação em 2023 e 2024, com uma redução para 62,91% e 53,86%. Vale ressaltar que as despesas com “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação” (Inc. I, Art. 70, Lei n. 9.394/1996) estão inseridas no rol de despesas com MDE. Ressalta-se que, durante toda a série histórica, as despesas com MDE na rede municipal ficaram acima do limite constitucional mínimo de 25%. Por essa razão, é importante verificar o movimento das receitas do Fundeb em relação à arrecadação municipal e às despesas com a função educação e MDE. A Tabela 20 a seguir apresenta essas informações:

Tabela 20 – Macapá: Relação entre as receitas do Fundeb, a arrecadação total do município e as despesas com a função educação e com MDE (2007-2024)

Ano	Arrecadação total do município (A) R\$	Despesas com a função educação (B) R\$	Despesas com MDE (C)	Receita total recebida do Fundeb (D)	D/A %	D/B %	D/C %
2007	722.519.331,64	158.716.468,61	150.273.897,24	90.420.358,93	12,51	56,97	60,17
2008	810.233.821,43	199.870.244,26	190.147.949,10	108.878.382,81	13,44	54,47	57,26
2009	847.626.954,63	191.700.937,36	184.717.145,54	129.296.530,84	15,25	67,45	70,00
2010	877.165.737,76	215.908.270,40	195.556.716,17	137.427.197,88	15,67	63,65	70,27
2011	916.809.618,37	247.917.200,32	233.158.793,42	167.616.166,21	18,28	67,61	71,89
2012	909.457.216,72	280.427.176,84	274.472.615,67	166.686.300,50	18,33	59,44	60,73
2013	1.048.769.991,89	305.233.004,09	290.050.357,02	170.374.222,28	16,25	58,82	58,74
2014	1.125.494.702,31	297.748.437,07	255.065.043,18	205.090.836,79	18,22	68,88	80,41
2015	1.045.945.167,28	329.421.075,01	302.885.140,14	207.378.098,38	19,83	62,95	68,47
2016	1.129.840.010,06	287.845.400,14	276.145.616,79	208.022.634,76	18,41	72,27	75,33
2017	1.106.754.189,68	300.487.876,74	289.885.045,66	212.391.381,99	19,20	70,68	73,27
2018	1.165.471.268,80	312.139.547,28	279.701.583,89	198.415.549,54	17,02	63,57	70,94
2019	1.156.262.245,44	306.598.893,13	216.006.247,96	210.660.119,10	18,22	68,71	97,53
2020	1.334.801.170,74	299.499.371,81	286.359.123,58	213.569.497,24	16,00	71,31	74,58
2021	1.890.313.065,16	347.476.402,82	337.848.004,70	254.972.491,75	13,49	73,38	75,47
2022	1.378.820.962,61	395.264.020,61	375.955.868,02	296.718.349,17	25,52	75,07	78,92
2023	2.034.811.891,62	462.976.869,12	291.238.136,56	299.856.643,48	14,74	64,77	102,96
2024	2.251.154.795,22	549.169.832,90	295.772.222,98	329.501.633,10	14,64	60,00	111,40
$\Delta\%$ 2007- 2024	212	246	97	264			

Fonte: SIOPE/FNDE⁶⁸ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

Nos anos de 2023 e 2024, as receitas do Fundeb foram maiores que as despesas com MDE, com receitas proporcionais a 102,96% e 111,40% das despesas com MDE, respectivamente. É preciso considerar dois problemas identificados nessa situação.

Nos relatórios de execução orçamentária 2023 e 2024, são contabilizadas como receitas do Fundeb recebidas no exercício, além da transferência de impostos e dos rendimentos de aplicação financeira, recursos recebidos em exercícios anteriores e não utilizados (designados nos relatórios de superávit). O “superávit” de 2023, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024, foi de R\$ 43.763.366,63 e o de 2024 foi de R\$ 43.200.578,59. Isso também foi observado nos relatórios de execução orçamentária de 2021 e 2022, com “superávits” informados de R\$ 38.515.318,55 e de R\$ 45.813.041,17, respectivamente. Todavia, consoante a Lei n. 14.113/2020:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [...]
§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (Brasil, 2020, p. 15).

Conforme o artigo 25 da Lei n. 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, os recursos do Fundeb devem ser utilizados no mesmo exercício em que são transferidos. Os recursos do Fundeb que não foram utilizados em determinado exercício financeiro não podem ser utilizados como receita do Fundeb no exercício subsequente.

A restrição se aplica tanto aos recursos da União quanto aos recursos dos estados e municípios. A situação não se enquadra no § 3º do artigo 25 da Lei n. 14.113/2020, pelos valores ultrapassarem o limite máximo de 10% e por não se tratar de crédito adicional, já que não se trata de um ajuste no orçamento para fazer despesas relativas ao exercício financeiro anterior.

Outro problema identificado nos relatórios de execução orçamentária de Macapá é que, desde 2021, as receitas destinadas ao Fundeb pelo Município são contabilizadas nas receitas do Fundo recebidas por Macapá, contribuindo para uma elevação “superficial” das receitas. Os valores (atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024) destinados ao Fundeb pelo Município

⁶⁸ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

nesse período foram de: R\$ 129.085.482,71 (2021), R\$ 120.946.196,05 (2022), R\$ 133.485.526,19 (2023) e R\$ 168.908.793,74 (2024).

Vale destacar que a parte dos impostos de competência do município transferida para o Fundeb não é considerada receita própria do município para fins de cálculo do percentual de aplicação mínima em educação, nem deveria constar como receita recebida proveniente do Fundo. Os valores relativos a essa transferência podem ser computados como despesa de MDE, pois representaram um decréscimo de receitas para o Município que transferiu, devendo seu valor ser somado para fins de limite no município, por serem seus recursos que estão sendo aplicados na educação básica. Entretanto, o município também deve cumprir a obrigação constitucional de destinar, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos para MDE (Goiás, 2019).

Apesar das distorções evidenciadas, os valores referentes à receita do Fundeb de Macapá serviram de parâmetro para as informações relativas às despesas com o Fundeb do Município. Portanto, na ausência de informações mais próximas da realidade, esses valores serão a referência de descrição e análise da pesquisa.

As receitas do Fundeb de Macapá seguiram uma trajetória crescente na maioria dos anos da série histórica. A exceção foram os anos de 2012 e 2018, quando a receita foi inferior à do ano anterior. Considerando o período de 2007 a 2024, as receitas do Fundeb de Macapá cresceram 264%. Em relação à arrecadação total do Município, sua média de participação foi de 17%, com destaque para 2022, quando chegou a 25,52% da arrecadação municipal. Isso quer dizer que, neste aspecto, o Fundeb é importante na composição do financiamento da educação municipal, contudo, não tão incisivo na composição da arrecadação total de Macapá.

As receitas do Fundeb tiveram uma participação mais categórica em relação às despesas com a função educação e com MDE. No que concerne às despesas com a função educação, as receitas do Fundeb foram, em média, 66% proporcionais a esse tipo de despesa nesses 18 anos. De 2014 a 2024, as receitas do Fundeb de Macapá corresponderam, em média, a 68% das despesas com a função educação. No tocante às despesas com MDE, de 2007 a 2024, as receitas do Fundeb foram, em média, 75% proporcionais a essa despesa. Isso indica o elevado grau de participação das receitas do Fundo nas despesas com MDE.

Considerando a centralidade do Fundeb no financiamento da educação municipal de Macapá, é importante conhecer as receitas que compõem o referido fundo. A Tabela 21 apresenta os valores relativos à composição do Fundeb de Macapá:

Tabela 21 – Macapá: Composição das receitas do Fundeb (2007-2024)

Ano	Receita destinada ao Fundeb pelo Município (20%) (A)	Receita recebida do Fundeb (B)	% da diferença (A/B)	Resultado líquido das Transferências do Fundeb (C)	% da diferença (C/A)	% da diferença (C/B)
2007	61.749.848,85	90.420.358,93	68,29	28.670.510,08	31,71	46,43
2008	88.363.998,33	108.878.382,81	81,16	20.276.077,17	18,62	22,95
2009	88.407.450,08	129.296.530,84	68,38	40.457.306,16	31,29	45,76
2010	93.819.975,54	137.427.197,88	68,27	43.316.271,98	31,52	46,17
2011	100.040.987,87	167.616.166,21	59,68	67.034.672,02	39,99	67,01
2012	108.804.517,03	166.686.300,50	65,21	57.616.988,98	34,57	52,95
2013	118.238.323,29	170.374.222,28	69,40	51.838.445,22	30,43	43,84
2014	122.954.029,94	205.090.836,79	59,95	82.136.806,85	40,05	66,80
2015	116.312.111,37	207.378.098,38	56,09	90.940.795,31	43,85	78,19
2016	111.370.053,95	208.022.634,76	53,54	96.181.430,83	46,24	86,36
2017	108.802.307,92	212.391.381,99	51,23	103.499.131,58	48,73	95,13
2018	107.733.996,28	198.415.549,54	54,30	90.681.553,26	45,70	84,14
2019	117.111.491,28	210.660.119,10	55,59	93.225.464,23	44,25	79,60
2020	105.652.674,93	213.569.497,24	49,47	107.866.086,20	50,51	102,09
2021	129.085.482,71	254.972.491,75	50,63	125.751.715,41	49,32	97,42
2022	120.946.196,05	296.718.349,17	40,76	173.048.860,03	58,32	143,08
2023	133.485.526,19	299.856.643,48	44,52	163.484.287,20	54,52	122,47
2024	168.908.793,74	329.501.633,10	51,26	159.660.834,88	48,46	94,52
Δ% 2007-2024	174	264		457		

Fonte: SIOPE/FNDE⁶⁹ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

A receita destinada ao Fundeb pelo Município aumentou ano após ano até 2014, apresentando um crescimento de 99% entre 2007 e 2014. Em 2015, esse crescimento é interrompido, com uma redução de 5% da receita destinada ao Fundo pelo Município em comparação com o ano anterior. Essa diminuição da participação de Macapá perdurou até 2018, com um decréscimo de 7% entre 2015 e 2018.

Em 2019, a receita destinada ao Fundeb por Macapá cresceu 9% em relação ao ano anterior. Depois disso, ocorreram oscilações. Em 2020, a contribuição de Macapá ao Fundo caiu 10%. No ano de 2021, cresceu 22%. Em 2022, apresentou nova queda de 6% em comparação com o ano precedente. No ano de 2023, subiu 10% em relação a 2022. Entre 2007 e 2024, a variação percentual das receitas destinadas pelo Município ao Fundeb foi de 174%.

As receitas do Fundeb recebidas pelo Município de Macapá oscilaram bem menos que as receitas destinadas pelo Município ao Fundo no período em tela. De 2007 a 2011, as receitas recebidas pelo Município cresceram 85%. No ano de 2012, ocorreu um decréscimo de 1% em relação ao ano anterior, seguido de um aumento de 2% em 2013. Entre 2013 e 2017, a receita do Fundeb recebida por Macapá cresceu 25%, contrastando com as quedas consecutivas na

⁶⁹ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

receita destinada pelo Município ao Fundo nos anos de 2015, 2016 e 2017, representando, nesses três anos, um decréscimo de 6% da contribuição do Município ao Fundeb.

Em 2018, as receitas recebidas caíram 7% em relação a 2017. No ano de 2019, voltou a crescer 6% em comparação com o ano anterior. De 2019 a 2024, as receitas do Fundeb recebidas por Macapá seguiram um crescimento gradual, atingindo 56%. A variação percentual de receitas recebidas do Fundeb por Macapá, de 2007 a 2024, foi de 264%.

Nesse sentido, o crescimento das receitas recebidas por Macapá foi 90% superior à sua participação na destinação de seus impostos ao Fundeb, equivaleu a mais que o dobro da ampliação das receitas do Fundo recebidas pelo Município. No período em tela, as receitas destinadas por Macapá sempre foram menores que as receitas do Fundo recebidas pelo Município. As receitas destinadas ao Fundeb por Macapá sempre foram menores que as receitas do Fundo recebidas pelo Município. Com exceção de 2008, quando representou 81,16%, nunca ultrapassou 70% do montante de receitas recebidas.

Entre 2007 e 2024, as receitas destinadas pelo Município equivaleram, em média, a 58% das receitas recebidas. Chama a atenção que os menores percentuais foram registrados a partir de 2020, ano da pandemia de Covid-19 e de término da vigência do antigo Fundeb e, de aprovação e vigência do Fundeb permanente. Nesse período, a contribuição de Macapá reduziu-se em comparação com as receitas do Fundo transferidas ao Município, com uma média de 47% entre 2020 e 2024.

O “Resultado líquido das Transferências do Fundeb”, de 2007 a 2024, sempre foi positivo para Macapá. Durante a série histórica analisada, o resultado líquido das transferências para o Município sempre foi de acréscimo de receitas, ratificando que Macapá recebeu mais recursos do que contribuiu ao Fundo. No período em tela, a média de recursos transferidos pelo Município foi de 42%. A média de recursos transferidos para Macapá foi de 76%. Entre 2021 e 2024, essa média foi de 114%, indicando que, na vigência do Fundeb permanente, Macapá passou a receber ainda mais recursos provenientes do Fundo. Esse acréscimo resultante das transferências do Fundeb, nesses dezoito anos, atingiu 457%.

Além das transferências no âmbito de cada fundo estadual, outras receitas adicionais ao Fundeb podem advir de operações financeiras e da complementação da União. A Tabela 22 a seguir apresenta informações a respeito das aplicações financeiras e da complementação da União ao Fundeb de Macapá:

Tabela 22 – Macapá: Complementação da União ao Fundeb e receitas de aplicação financeira (2007-2024)

	Total de receitas do Fundeb (A) R\$	Receita de complementação da União (B) R\$			B/A %	Receitas de aplicação financeira (C) R\$	C/A %
		VAA/VAAF ⁷⁰	VAAT ⁷¹	VAAR ⁷²			
2007	90.420.358,93	0,00	-----	-----	0,00	0,00	0,00
2008	108.878.382,81	0,00	-----	-----	0,00	238.307,31	0,22
2009	129.296.530,84	0,00	-----	-----	0,00	431.774,61	0,33
2010	137.427.197,88	0,00	-----	-----	0,00	290.950,36	0,21
2011	167.616.166,21	0,00	-----	-----	0,00	540.506,32	0,32
2012	166.686.300,50	0,00	-----	-----	0,00	264.794,49	0,16
2013	170.374.222,28	0,00	-----	-----	0,00	297.453,77	0,18
2014	205.090.836,79	0,00	-----	-----	0,00	0,00	0,00
2015	207.378.098,38	0,00	-----	-----	0,00	125.191,70	0,06
2016	208.022.634,76	0,00	-----	-----	0,00	471.149,97	0,23
2017	212.391.381,99	0,00	-----	-----	0,00	89.942,50	0,04
2018	198.415.549,54	0,00	-----	-----	0,00	0,00	0,00
2019	210.660.119,10	0,00	-----	-----	0,00	323.163,60	0,15
2020	213.569.497,24	0,00	-----	-----	0,00	50.736,10	0,02
2021	254.972.491,75	0,00	0,00	-----	0,00	135.293,63	0,05
2022	296.718.349,17	0,00	0,00	-----	0,00	2.723.293,08	1,00
2023	299.856.643,48	0,00	1.343.899,45	957.636,91	1,00	585.293,74	0,20
2024	329.501.633,10	0,00	0,00	470.092,51	0,14	461.911,98	0,14

Fonte: SIOPE/FNDE⁷³ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

O Fundeb, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007, prescreveu que eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis na conta específica do Fundo, cuja perspectiva de utilização fosse superior a 15 dias, devessem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou em operações de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública. Essa aplicação deveria ser feita na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, a fim de preservar o seu poder de compra. Os ganhos obtidos com ela deveriam ser usados na mesma finalidade do valor principal do Fundo e contabilizados como receita patrimonial, integrando os recursos do Fundeb (Rio de Janeiro, 2008; Sergipe, 2008).

Essa prescrição se manteve no Fundeb permanente, regulado pela Lei n. 14.113/2020. Os recursos, enquanto não utilizados, podem ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, negociados na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos. Consoante o artigo 24 da Lei n. 14.113/2020, as receitas provenientes dessas aplicações devem ser direcionadas à educação

⁷⁰ Valor Anual por Aluno.

⁷¹ Valor Anual Total por Aluno.

⁷² Valor Auno Ano Resultado.

⁷³ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

básica pública, do mesmo modo que o valor da transferência originalmente creditado na conta (Brasil, 2021; São Paulo, 2023).

Desse modo, parte dos recursos do Fundeb pode ser utilizada em transações envolvendo papéis da dívida pública. No caso do mercado aberto, envolvendo títulos públicos emitidos pelo Banco Central do Brasil e vendidos aos bancos comerciais, nos quais se encontram as contas do Fundeb. Os bancos comerciais, por sua vez, podem negociar esses títulos via operações de curto prazo, cuja ocorrência se dá num período de 1 a 90 dias, garantindo alta liquidez e promessas de boa rentabilidade. Contudo, operações de curto prazo tendem a ser mais arriscadas, podendo não gerar a rentabilidade esperada.

Com exceção de 2007, 2014 e 2018, Macapá obteve receitas resultantes de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb. De 2008 a 2013, essas receitas apresentaram um crescimento de 25%. No entanto, sua participação, ano a ano, no total de receitas recebidas do Fundeb por Macapá foi irrisória, com uma média de 0,24% de participação na receita total. De 2015 a 2017, a variação percentual das aplicações financeiras foi negativa, de -28%, e sua participação no total de receitas continuou ínfima, com uma média de 0,11%. Entre 2019 e 2024, sua variação subiu 43%. No entanto, sua participação no total das receitas do Fundeb de Macapá foi, em média, de somente 0,26%. Portanto, as aplicações financeiras tiveram baixíssimo impacto na composição das receitas do Fundeb de Macapá.

Entre 2007 e 2022, Macapá não recebeu nenhuma complementação da União ao Fundeb. Durante a vigência da Lei n. 11.494/2007, o Município não recebeu a referida complementação. Já sob a égide da Lei n. 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb permanente, Macapá não recebeu nenhuma complementação da União ao Fundeb nos anos de 2021 e 2022. Portanto, foram dezesseis anos sem ser contemplado com essa fonte de recurso adicional. Vale ressaltar que, em relação à complementação VAAF permaneceu sem a receber durante toda a série histórica.

A partir de 2023, o relatório de execução orçamentária do Município informa o recebimento de R\$ 1.331.753,55 referentes à complementação VAAT e de R\$ 948.981,97 relativos à complementação VAAR. Apesar disso, os valores referentes a essa complementação representaram somente 1% do total de receitas do Fundeb. Em 2024, o Município recebeu R\$ 470.092,51 referentes à complementação VAAR, representando ínfimos 0,14% do total de receitas do Fundo. Logo, até o momento, a complementação da União recebida por Macapá, a partir da vigência do Fundeb permanente, tem sido esporádica e com pouca repercussão na composição total das receitas do Fundo.

Como o Fundeb não traz novos recursos significativos para a educação, uma vez que a sua principal função é a redistribuição dos recursos já vinculados à MDE, o único recurso novo para os sistemas de ensino é o proveniente da complementação federal, que não contempla todos os entes. Em termos de recursos, o município só se beneficia do Fundeb quando contribui proporcionalmente menos que os outros e possui matrículas proporcionalmente maiores do que as dos demais governos no âmbito estadual, ou quando recebe a complementação federal (Bernardo et al., 2020).

Nesse sentido, Macapá beneficiou-se durante esse período por contribuir proporcionalmente menos ao Fundeb em 17 anos da série histórica e ter recebido proporcionalmente mais recursos do Fundo. Corroborando com Gutierrez (2020), Macapá recebeu recursos de outros municípios e do próprio estado, demonstrando sua extrema dependência desse esquema de redistribuição. Sem os recursos propiciados por esse mecanismo, provavelmente o Município teria mais dificuldades em concretizar o direito à educação, assim como em garantir a remuneração dos profissionais da educação de seu quadro. A Tabela 23 traz informações sobre o pagamento desses profissionais com as receitas do Fundeb:

Tabela 23 – Macapá: Receita do Fundeb e o pagamento dos profissionais da educação (2007-2024)

Ano	Valor total do Fundeb (A) R\$	Pagamento dos profissionais da educação			D/A %	B/D %	C/D %
		Educação Infantil (B) R\$	Ensino Fundamental (C) R\$	Total (D) R\$			
2007	90.420.358,93	3.506.132,04	57.539.957,48	61.046.089,52	68,00	6,00	94,00
2008	108.878.382,81	0,00	66.592.485,71	66.592.485,71	61,00	0,00	100,00
2009	129.296.530,84	6.804.938,29	73.325.342,46	80.130.280,75	62,00	8,00	92,00
2010	137.427.197,88	6.636.746,32	85.541.935,20	92.178.681,52	67,00	7,00	93,00
2011	167.616.166,21	25.731.177,49	86.036.408,15	111.767.585,63	67,00	23,00	77,00
2012	166.686.300,50	0,00	122.567.668,11	122.567.668,11	74,00	0,00	100,00
2013	170.374.222,28	4.321.818,58	114.684.652,29	119.006.470,86	70,00	4,00	96,00
2014	205.090.836,79	15.737.697,01	107.729.898,47	123.467.595,48	60,00	13,00	87,00
2015	207.378.098,38	10.611.834,56	128.132.984,15	138.744.818,72	67,00	8,00	92,00
2016	208.022.634,76	12.565.186,72	131.165.521,92	143.730.708,65	69,00	9,00	91,00
2017	212.391.381,99	41.098.299,34	104.932.189,06	146.030.488,40	69,00	28,00	72,00
2018	198.415.549,54	12.545.173,99	139.006.488,43	151.551.662,42	76,00	8,00	92,00
2019	210.660.119,10	25.180.109,16	121.691.335,43	146.871.444,59	70,00	17,00	83,00
2020	213.569.497,24	32.399.448,91	104.111.777,75	136.511.226,66	64,00	24,00	76,00
2021	254.972.491,75	30.871.732,20	158.356.177,74	189.227.909,94	74,00	16,00	84,00
2022	296.718.349,17	33.376.663,77	253.414.476,14	286.791.139,91	97,00	12,00	88,00
2023	299.856.643,48	42.322.065,02	159.722.534,74	244.551.082,26	82,00	18,00	65,00
2024	329.501.633,10	38.420.234,99	208.809.686,39	267.590.967,96	81,00	14,00	78,00
Δ% 2007-2024	264	996	263	338			

Fonte: SIOPE/FNDE⁷⁴ (2025). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

Pelos dados observados na Tabela 23, de 2007 a 2024, enquanto o valor total do Fundeb cresceu 264%, as despesas com o pagamento dos profissionais da educação de Macapá aumentaram 338%. Essas despesas, durante a vigência do antigo Fundeb (2007-2020), cresceram 124%. Nos quatro anos de vigência do Fundeb permanente, o crescimento foi de 41%.

Com relação aos 60% mínimos vinculados às despesas com remuneração dos profissionais da educação definidos pela Lei n. 11.494/2007 (antigo Fundeb), constatou-se que, de 2007 a 2020, Macapá cumpriu o estabelecido pela lei federal, aplicando, na maioria dos anos, mais que 60% da receita de recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação. A exceção foi 2014, quando aplicou exatamente 60% para esse fim. Vale destacar que, em 2012, 2013, 2018 e 2019, as despesas com pagamento dos profissionais da educação chegaram a 70% ou mais do total de despesas. A média percentual durante a vigência do antigo Fundeb foi de 67% das despesas com pagamento dos profissionais da educação municipal.

Considerando o período de 2007 a 2024, a média percentual de despesas com o pagamento dos profissionais da educação foi de 71%. Esse aumento tem relação com a Lei 14.113/2020, que ampliou o percentual mínimo de despesas com a remuneração dos profissionais da educação para 70%. Nos quatro anos de vigência do Fundeb permanente, Macapá ultrapassou o mínimo de 70%, com destaque para 2022, quando chegou a 94% de despesas do Fundo com o pagamento dos profissionais da educação. Nos anos de 2023 e 2024, essas despesas ficaram acima de 80%. A média percentual de 2021 a 2024 foi de 84%, indicando um maior comprometimento das receitas do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação do Município na vigência da Lei n. 14.113/2020.

As despesas com a remuneração dos profissionais da educação infantil de Macapá, de 2007 a 2024, aumentaram 996%. Com exceção de 2020, não chegou a representar 20% do total de despesas com os profissionais da educação municipal. A média percentual das despesas com o pagamento dos profissionais da educação infantil foi de 12% no período em tela. Nos anos de 2023 e 2024, os relatórios de execução orçamentária apresentam informações sobre a remuneração dos profissionais da EJA e dos que atuam na administração geral.

As despesas com a remuneração dos profissionais da educação infantil de Macapá, de 2007 a 2024, aumentaram 996%. Com exceção de 2020, não chegou a representar 20% do total

⁷⁴ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

de despesas com os profissionais da educação municipal. A média percentual das despesas com o pagamento dos profissionais da educação infantil foi de 12% no período em tela.

Nos anos de 2023 e 2024, os relatórios de execução orçamentária apresentam informações sobre a remuneração dos profissionais da EJA e dos que atuam na administração geral. Em 2023, as despesas com a remuneração dos profissionais da EJA foram na ordem de R\$ 23.636.312,63 e com os profissionais da administração geral no valor de R\$ 18.870.169,86, representando respectivamente 10 e 7% do total de despesas com o pagamento dos profissionais da educação municipal. No ano de 2024, as despesas com a remuneração dos profissionais da EJA foram de R\$ 20.361.046,58, correspondendo a 8% das despesas com remuneração dos profissionais da educação da rede municipal de Macapá.

As despesas com a remuneração dos profissionais do ensino fundamental de Macapá, de 2007 a 2024, cresceram 263%. Essa etapa concentrou a maioria das despesas do Fundeb com remuneração dos profissionais da educação municipal. Com exceção de 2023, que representou 65% do total de despesas, essa concentração sempre ficou acima de 70%, com destaque para 2008 e 2012, quando atingiu 100% das despesas com o pagamento dos profissionais da educação. Na série histórica, a média percentual das despesas com o pessoal do ensino fundamental foi de 87%.

Nesse sentido, em relação aos limites obrigatórios do Fundeb, constatou-se que, de 2007 a 2020, Macapá cumpriu o estabelecido pela Lei n. 11.494/2007, aplicando, na maioria dos anos, mais de 60% da receita de recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação municipal. No que concerne à Lei n. 14.113/2020, de 2021 a 2024, Macapá ultrapassou o mínimo de 70% das despesas com remuneração dos profissionais da educação, indicando um maior comprometimento das receitas do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação do Município.

Entre 2007 e 2024, houve uma elevação de 263% nas despesas com os profissionais da educação municipal. Constatou-se que os valores destinados aos profissionais que atuam no ensino fundamental superaram os indicadores observados na educação infantil e, a partir de 2023, na EJA. Importante saber se essas despesas se dão em um contexto de valorização dos docentes da rede, mediante a garantia de desenvolvimento na carreira e de uma remuneração digna.

CAPÍTULO 4

4 A VALORIZAÇÃO PROFESSORES DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ: aspectos relativos à carreira

A inserção de aspectos objetivos relativos à carreira na legislação local é um parâmetro para se inferir o grau de valorização docente em determinado contexto espaço-temporal, assim como as lacunas e contradições que perpassam a lei enquanto uma dimensão do real. Neste sentido, elementos presentes no plano de carreira, como a lógica que baliza seus princípios, a diretriz que orienta as formas de ingresso, o modo como está estruturada, a composição da jornada de trabalho, os critérios de movimentação na carreira, são importantes indicadores da valorização docente no Município.

Entretanto, a lei, embora possa representar um avanço, não é condição suficiente para efetivar a valoração dos professores em sua concreticidade e completude. Ela é resultado da correlação de forças de determinado contexto, refletindo interesses, por vezes, antagônicos. Como produto das relações sociais, pode não se efetivar, retroceder ou ser revogada. Também pode ser modificada e seguir orientações hegemônicas. No caso de Macapá, a carreira docente encontra-se perpassada por traços do gerencialismo, expressos na adoção de contratos temporários, jornadas adicionais precárias e estímulo à premiação por resultados.

4.1 Princípios norteadores da carreira docente na rede municipal Macapá

No que concerne ao Município de Macapá, tanto a Lei n. 039/2006, antigo plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do Município de Macapá, quanto a Lei n. 065/2009, atual plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação do Município de Macapá, apresentam princípios que devem fundamentar a carreira dos profissionais efetivos que atuam na rede de ensino do Município. É o observável no quadro 6, a seguir:

Quadro 6: Princípios que devem ser observados nas carreiras dos profissionais da educação de Macapá/AP

PCCR anterior	PCCR em vigência
A Lei nº 039/2006	Lei Complementar nº 065/2009
Art. 5º A carreira dos profissionais do magistério municipal está fundamentada nos seguintes princípios: I - regime jurídico único dos servidores; II - manutenção de um sistema permanente de formação continuada acessível a todo servidor, nos termos desta Lei,	Art. 5º A carreira dos profissionais da educação básica municipal está fundamentada nos seguintes princípios: I - regime jurídico único dos servidores;

com vistas ao seu aperfeiçoamento profissional e, composto de normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, a formação continuada, o desempenho profissional e o tempo de serviço; III - remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao servidor e ao nível de responsabilidade exigida para desempenhar com eficiência as atribuições do cargo que ocupa; IV - piso salarial profissional; V - revisão anual da remuneração; VI - promoção da educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania; VII - liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, dentro dos ideais da democracia; VIII - democratização e humanização da educação pública, que pressupõe: a) garantia da gestão democrática fundada na existência dos conselhos escolares em todas as unidades de ensino da rede municipal de educação; b) oferta de condições de trabalho adequadas que garantam o exercício do magistério; c) estabelecimento de critérios de número de alunos por classes, séries e níveis de ensino, respeitando o máximo de 20 (vinte) alunos nas classes de Educação Infantil, 35 (trinta e cinco) nas classes de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, 40 (quarenta) nas classes de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental, a ser implementada no prazo de (três) anos a contar da publicação desta Lei. d) observância do plano municipal da educação pública e dos projetos político-pedagógicos das unidades de ensino; e) correta aplicação dos recursos constitucionais destinados à educação.	II - manutenção de um sistema permanente de formação continuada acessível a todo servidor, nos termos desta Lei, com vistas ao seu aperfeiçoamento profissional e, composto de normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, a formação continuada, o desempenho profissional e o tempo de serviço; III - remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao servidor e ao nível de responsabilidade exigida para desempenhar com eficiência as atribuições do cargo que ocupa; IV - piso salarial profissional; V - revisão anual da remuneração; VI - promoção da educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania; VII - liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, dentro dos ideais da democracia; VIII - democratização e humanização da educação pública, que pressupõe: a) garantia da gestão democrática fundada na existência dos conselhos escolares em todas as unidades de ensino da rede municipal de educação; b) oferta de condições de trabalho adequadas que garantam o exercício do magistério; c) estabelecimento de critérios de número de alunos por classes, séries e níveis de ensino, respeitando o máximo de 20 (vinte) alunos nas classes de Educação Infantil, 35 (trinta e cinco) nas classes de 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, 40 (quarenta) nas classes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental; d) observância do plano municipal da educação pública e dos projetos político-pedagógicos das unidades de ensino; e) correta aplicação dos recursos constitucionais destinados à educação.
--	--

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006; PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

Os princípios numa lei incorporam as demandas sociais e econômicas das classes e segmentos sociais diversos. Por mais que sejam marcados por assimetrias existentes entre as classes sociais, expressam compromissos elementares para a realização de determinado fim (Ximenes, 2014), como a garantia da qualidade do ensino e/ou da valorização dos profissionais da educação.

Entre o PCCR anterior e o PCCR em vigência, percebe-se, como aspecto positivo, a manutenção de importantes princípios norteadores e legitimadores das políticas de valorização docente em âmbito municipal. Um princípio importante, que permanece em vigor na carreira dos docentes municipais de Macapá, é o de Regime Jurídico Único (RJU). Ele consagra aos profissionais da educação municipal a unificação na forma de contratação sob o regime estatutário, com padrões de remuneração legalmente fixados por meio de planos de carreira. Isso, sem dúvida, representa um aspecto positivo em um contexto marcado pela reforma

administrativa de cunho gerencial, no qual, desde a Emenda Constitucional n. 19/1998, o RJU deixou de ser obrigatório, sendo possível a contratação de servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outras formas mais precarizadas de contratação.

Outro ponto favorável é a garantia de uma remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao professor e, associada a isso, o direito à revisão anual da remuneração e ao piso salarial profissional. Ressalta-se que a presença desses dois elementos indica o reconhecimento de sua importância para a valorização docente mediante uma remuneração digna, mas também o entendimento de que a revisão anual da remuneração e o piso salarial nacional profissional (PSPN) não são o mesmo.

A revisão anual da remuneração ocorre por intermédio de lei específica, sendo aplicável a todos os servidores públicos, incluindo professores e demais profissionais da educação. Contudo, pode ser aplicada diferenciadamente para cada categoria de servidores. O PSNP, estabelecido pela Lei n. 11.738/2008, é o valor mínimo estabelecido nacionalmente para os profissionais do magistério da educação básica, incidente sobre o vencimento desses profissionais, atualizado anualmente, podendo seu percentual de reajuste ser menor ou maior que a revisão anual da remuneração dos servidores, dependendo da metodologia e dos critérios adotados em cada caso.

Outros componentes da dimensão objetiva da valorização docente presentes no PCCR anterior foram mantidos no PCCR em vigência como princípios norteadores das políticas de valorização dos profissionais da educação municipal de Macapá. Um deles é a manutenção de um sistema permanente de formação continuada, composto por normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, a formação continuada e o tempo de serviço. Também compõe esse conjunto de princípios a democratização e humanização da educação pública municipal por meio da garantia de gestão democrática nas unidades de ensino do Município, garantia de condições adequadas de trabalho, estabelecimento de critérios de número de alunos por classe e da correta aplicação dos recursos constitucionais destinados à educação.

O PCCR anterior dos profissionais do magistério de Macapá (Lei n. 039/2006) já garantia um amplo e objetivo conjunto de princípios norteadores da carreira docente, como a unicidade de regime jurídico, garantia de condições de trabalho, gestão democrática nas escolas e a aplicação dos recursos constitucionais previstos para a educação. O atual PCCR dos profissionais da educação de Macapá (Lei nº 065/2009) manteve todos esses princípios norteadores da carreira docente.

Na Lei n. 065/2009 de Macapá estão contemplados os princípios basilares que foram historicamente postos na legislação nacional, sobremaneira a partir da CF de 1988, para a efetivação da valorização dos profissionais da educação: formação continuada, promoção na carreira, remuneração compatível com a complexidade das tarefas desempenhadas, e piso salarial profissional, além do ingresso por meio de concurso de provas ou provas e títulos (Art. 10, da Lei nº 065/2009). Há no PCCR de Macapá, em vigor, inclusive, a determinação de revisão anual da remuneração como um princípio a ser seguido na carreira dos profissionais da educação básica de Macapá (Inc. V, Art. 5º da Lei nº 065/2009).

Um aspecto a ser destacado é o reconhecimento de que a democratização e a humanização do ensino, assim como a garantia de condições de trabalho para o exercício do magistério, perpassam pelo “estabelecimento de critérios de número de alunos por classes, séries e níveis de ensino”. Nesse sentido, as Leis n. 039/2006 e n. 065/2009 estão em consonância com o documento intitulado *Recomendação relativa à condição dos professores* (1966) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que sinaliza a necessidade de um número de alunos por turma que permita ao professor prestar atenção pessoal às dificuldades de cada aluno.

A Lei n. 14.817/2024 considera como indispensável, para promover boas condições de trabalho aos profissionais da educação e para o êxito do trabalho pedagógico, garantir o “adequado número de alunos por turma, que permita a devida atenção pedagógica do profissional a cada aluno, de acordo com as necessidades do processo educacional” (Inc. I, Art. 6º). No Brasil, muitas escolas sofrem com o problema da superlotação de salas de aula, comprometendo a qualidade das atividades docentes e discentes. A superlotação contribui para a manutenção de péssimas condições de trabalho do professor, resultando, em muitos casos, em seu adoecimento (Giannazi, 2015; Rossi, 2024).

No âmbito dos princípios norteadores da carreira dos profissionais da educação do Município de Macapá, percebeu-se a continuidade entre o que estava posto no antigo plano de carreira (Lei n. 039/2006) e o prescrito no atual plano de carreira (Lei n. 065/2009). Mesmo representando um arranjo assimétrico voltado para o controle dos *profissionais* da educação na ordem capitalista, há a clareza de que esses princípios expressam compromissos elementares para a efetivação da valorização desses profissionais, sobremaneira, do trabalhador docente. Embora isso represente uma conquista parcial, constitui um passo importante para a melhoria das condições de trabalho docente e para a sua valorização profissional, envolvendo outros

aspectos como a forma de ingresso na carreira, o tipo de vínculo empregatício e a jornada de trabalho.

4.2 Estrutura da carreira docente na rede municipal de Macapá

Na organização administrativa do Estado, os cargos dispostos em carreira possibilitam a promoção ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza, isto é, admitem evolução vertical funcional. Para que isso ocorra, faz-se necessário que os cargos sejam agrupados e escalonados em classes. As classes, por sua vez, devem possuir denominação, atribuições e requisitos de qualificação profissional e habilidades específicas afins. A carreira é uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem a nota da afinidade, não há mobilidade vertical interna, ou seja, não há carreira, mas somente uma sucessão de cargos distintos (Modesto, 2019). O sentido objetivo e institucional de carreira está presente na legislação do Município de Macapá, como verificado no quadro 7 a seguir:

Quadro 7: dos conceitos de carreira, classe, nível e grupo ocupacional presentes na legislação municipal de Macapá

PCCR antigo	PCCR atual
A Lei nº 039/2006	Lei Complementar nº 065/2009
Art. 6º Para efeito desta Lei, entende-se por: [...] XIV — Carreira: o agrupamento de classes da mesma natureza de trabalho, escalonada segundo a responsabilidade, a complexidade das atribuições e a remuneração, para acesso privativo dos titulares que a integram; XV — Cargo de carreira: o que se escalona em classes, para acesso privativo de seus titulares, até o da mais alta hierarquia profissional; XVI — Classe: unidade básica do cargo integrada por níveis; XVII - Nível: símbolo numérico em arábico indicativo do valor do vencimento base fixado para a classe que representa o crescimento funcional do profissional do magistério público municipal; [...]	Art. 6º Para efeito desta Lei entende-se por: [...] XVI - Carreira: o agrupamento de classes da mesma natureza de trabalho, escalonada segundo a responsabilidade, a complexidade das atribuições e a remuneração, para acesso privativo dos titulares que a integram; XVII - Grupos Ocupacionais: Conjunto de cargos considerando o grau de instrução, qualificação e área de atuação. XVIII - Cargo de Carreira: o que se escalona em classes, para acesso privativo de seus titulares, até o da mais alta hierarquia profissional; XIX - Classe: unidade básica do cargo integrada por níveis; XX - Nível: símbolo numérico em arábico indicativo do valor do vencimento base fixado para a classe que representa o crescimento funcional do profissional da educação básica municipal; [...]

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006; PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

Em termos conceituais, a carreira, enquanto unidade hierarquizada estruturada em cargos escalonados em classes, esteve presente no antigo plano de carreira do magistério macapaense (Lei n. 039/2006) e é parte integrante do atual plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá (Lei n. 065/2009). A diferença é o conceito de grupo ocupacional,

presente na Lei n. 065/2009, entendido como o “Conjunto de cargos considerando o grau de instrução, qualificação e área de atuação” (Inc. XVII, Art. 6º). A Lei n. 036/2006 organizava a carreira em dois cargos, como pode ser observado no Quadro 8 abaixo:

Quadro 8: Estrutura da Carreira em Macapá/AP – 2006

Grupo	Cargo	Classes por Formação
Magistério	Professor	A – Médio (magistério) B – Licenciatura curta ou equivalente C – Licenciatura plena D – Especialização lato sensu E – Mestrado F – Doutorado
	Especialista em educação (administração escolar, supervisão escolar, orientação escolar).	A – Licenciatura plena B – Especialização lato sensu C – Mestrado D – Doutorado

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006.

A estrutura estava fundada em torno dos profissionais do magistério, o *professor* e o *especialista em educação* nas áreas de administração, supervisão e orientação escolar. O cargo de professor abrangia cinco classes, indo da *A* até a *E*, conforme a formação, do nível médio ao doutorado. A exigência do ensino médio (magistério) como requisito de formação para o professor classe *A* se deve ao disposto no artigo 62 da Lei n. 9394/1996 sobre a admissibilidade de formação ao nível médio, na modalidade normal, para atuação docente na educação infantil e primeiros ciclos do ensino fundamental. De fato, na Lei n. 039/2006, para ingresso na carreira dos profissionais do magistério, o professor classe *A* deveria ter: “habilitação específica de magistério, de nível médio, para o desempenho de funções na educação infantil, educação especial e nas séries iniciais do ensino fundamental, regular e supletivo” (alínea *a*, Inc. I, Art. 12).

A presença do professor classe *B*, com licenciatura curta ou equivalente, “para o desempenho de funções no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª séries, nas modalidades regular e supletiva” (alínea *b*, Inc. I, Art. 12) é um resquício da Lei n. 5692/1971, criada no contexto da Ditadura Militar para fixar as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. A Lei n. 5692/1971 prescreveu como formação mínima para atuação no ensino de 1º grau, de 1ª a 8ª séries, a licenciatura obtida em cursos de curta duração.

O uso do termo *especialistas em educação* também parece remeter à Lei n. 5692/1971, considerando que esse dispositivo legal dividia os profissionais do ensino de 1º e 2º graus em professores e especialistas, numa concepção tecnicista de educação que dividia o trabalho entre os especialistas, responsáveis pelo planejamento e tomada de decisões, e os professores, os

executores do que foi planejado e deliberado. Vale frisar que o especialista em educação, na Lei n. 039/2006, era o licenciado pleno em pedagogia, com habilitação em supervisão, orientação ou administração escolar. Ele comportava 4 classes, indo da classe *A* até a *D*, consoante à formação da licenciatura plena ao doutorado. Com a Lei n. 065/2009, há uma nova organização da estrutura de cargos dos profissionais da educação de Macapá, como observado no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9: Estrutura da Carreira em Macapá/AP – 2009

Grupo	Cargo	Classes por Formação
Magistério	Professor Pedagogo Instrutor de música	A – Médio B – Licenciatura Curta C – Licenciatura Plena D – Especialização E – Mestrado F – Doutorado
Especialista na Educação	Assistente Social, Biblioteconomista, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Nutricionista, Psicólogo, Psicopedagogo, Terapeuta Educacional, Tecnólogo em Informática Educativa, Estatístico, Engenheiro Civil, Arquiteto e Administrador.	A – Graduação B – Pós-graduação lato sensu C – Mestrado D – Doutorado
Auxiliares Educacionais	Merendeiro (a), Auxiliar de Disciplina, Servente, Agente Administrativo.	A – Ensino Fundamental B – Ensino Médio C – Curso profissionalizante D – Curso superior

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

A Lei n. 065/2009 agrega outros profissionais ditos “da educação” além dos professores e pedagogos, inaugurando, em Macapá, a ideia de plano de carreira “unificado” dos profissionais da educação. A lei agrupa esses profissionais em três grupos ocupacionais: 1) o grupo magistério, 2) o grupo dos especialistas na educação e 3) o grupo dos auxiliares educacionais.

O grupo ocupacional de especialista na educação comporta treze cargos com quatro classes de formação, indo da classe A (Graduação) à classe D (Doutorado). O uso do termo “especialista” revisita a questão de uma organização do trabalho entre “especialista” e “não especialistas”, típica da organização taylorista-fordista do trabalho, delimitando fronteiras entre as atividades de planejamento e deliberação próprias dos “especialistas” e as atividades de execução sob encargo dos “não especialistas”. Além disso, suscita o questionamento do que leva certas categorias profissionais a serem consideradas profissionais da educação.

O §1º do Art. 9º da Lei n. 065/2009 determinou que os cargos “dos grupos ocupacionais de auxiliares em educação e especialistas na educação [...] lotados em unidades escolares e na

secretaria de educação”, na data de publicação da Lei, fossem “enquadrados no plano de carreira dos profissionais da educação”. A lotação nas escolas ou na secretaria de educação, além do concurso público para o quadro da educação, foram os únicos requisitos para o enquadramento dessas categorias como profissionais da educação.

No entanto, dificilmente ocorreria um movimento inverso. É pouco provável que um professor lotado em outra secretaria seja enquadrado como profissional da saúde ou da arquitetura. Também não seria admissível que esse professor integrasse a carreira dos profissionais da saúde, da assistência social, da engenharia ou da arquitetura somente por estar lotado num órgão correspondente a essas categorias profissionais. Tal possibilidade somente seria plausível se ele dispusesse de formação e habilitação exigidas para atuação nessas profissões, em alguns casos a autorização do conselho profissional correspondente, além da aprovação em concurso para o quadro.

No caso do grupo ocupacional dos especialistas na educação de Macapá, uma parte considerável dos cargos enquadrados como “profissionais da educação” não demanda formação correspondente à área da educação. A Lei n. 065/2009 somente exige a habilitação na área de atuação do profissional. Não há exigência, por exemplo, de uma complementação pedagógica ou de outro requisito vinculado ao campo educacional, apesar de esses profissionais terem como algumas de suas atribuições participar de ações educativas com a comunidade escolar, de reuniões pedagógicas e participar da construção e execução do currículo escolar (Art. 42).

O grupo de auxiliares educacionais, composto por quatro cargos, abrange quatro classes, conforme a formação, que varia de fundamental (classe A) ao curso superior (classe D). Na verdade, são três classes, considerando que o ingresso na carreira do auxiliar educacional, consoante §1º do artigo 13 da Lei n. 065/2009, deve se dar na classe B (ensino médio), e o auxiliar educacional posicionado na classe A (ensino fundamental) constitui uma classe em extinção (§3º, Art. 13). Chama atenção no caso do auxiliar classe C que a Lei não deixa claro se o curso profissionalizante é de nível médio ou superior. Apenas estabelece que o auxiliar educacional classe C é “o profissional com qualificação em curso profissionalizante na sua área de atuação”.

Como o auxiliar educacional classe B demanda habilitação ao nível médio, depreende-se que a classe C deveria representar a graduação como nos demais grupos ocupacionais, garantindo assim mais uma etapa da movimentação vertical na carreira aos auxiliares educacionais. Contudo, isso não está claro na Lei n. 065/2009. Além disso, a classe D é a prescrita como a do auxiliar “com habilitação em curso superior na área da educação”. Aqui também se verifica que a Lei foi vaga ao tratar dos auxiliares educacionais, pois se limita a usar

o termo “curso superior” sem definir etapas subsequentes (graduação, pós-graduação lato sensu, mestrado e doutorado), como feito com os profissionais do grupo magistério e dos especialistas na educação.

Depreende-se que um plano de carreira “unificado” deveria garantir a todos os seus profissionais as mesmas condições para mudança de classe, principalmente no que concerne aos níveis mais altos de formação, já que isso reflete em ganhos remuneratórios via movimentação vertical na carreira. Essa lacuna em relação ao grupo dos auxiliares parece refletir uma visão equivocada e preconceituosa de que o caráter operacional ou manual de seu trabalho não se traduzirá, para esses profissionais, em perspectivas de formação mais complexas e especializadas, como o mestrado e o doutorado.

O grupo magistério é composto por três cargos: professor, pedagogo e instrutor de música. Conta com seis classes, de formação de nível médio (classe A) ao doutorado (classe F). Na verdade, são quatro classes para professor e pedagogo, considerando que o ingresso na carreira de professor e de pedagogo, consoante §1º do artigo 13 da Lei n. 065/2009, deve se dar na classe C (licenciatura plena). Ademais, as classes A e B, da categoria funcional de professor, constituem classes em extinção (§2º, Art. 13).

Chama a atenção a presença do instrutor de música no grupo magistério. É provável que essa inclusão seja decorrente da Lei n. 11769/2008, que alterou o artigo 26 da Lei n. 9394/1996 e tornou obrigatório o ensino de música na educação básica. A formação para instrutor de música pode se dar em cursos de música, de licenciatura em música, de bacharelado em educação musical ou de pedagogia musical.

A Lei n. 065/2009 não menciona nada a esse respeito. Ao descrever os requisitos para ingresso na carreira do grupo magistério, não faz distinção entre os três cargos, dando a entender que os requisitos são os mesmos para os cargos de professor, pedagogo e instrutor de música, assim como a configuração das classes de cada cargo. A tabela salarial do grupo magistério é a mesma para professores, pedagogos e instrutores de música, com seis classes (de A até F) e 30 padrões.

Portanto, em Macapá, verifica-se uma estrutura de carreira que abrange cargos e classes conforme as formações, que variam de fundamental a doutorado. Há também grande variedade de profissionais enquadrados como “profissionais da educação”, inclusive aqueles cuja formação inicial não corresponde à área. Essa estrutura encontra-se associada a uma forma de ingresso na carreira e às habilitações mínimas para compor o quadro docente da rede municipal de Macapá.

4.3 Formas de ingresso na carreira e habilitação mínima na rede de Macapá

Nos planos de carreira, são definidas as formas de ingresso e habilitação mínima para inserção do professor na carreira pública. Sobre o ingresso na carreira, o Quadro 10, a seguir, apresenta as informações presentes no antigo e no atual PCCR de Macapá:

Quadro 10: Do ingresso na carreira dos profissionais da educação de Macapá/AP

MACAPÁ	
A Lei nº 039/2006	A Lei nº 065/2009
Art. 9º O ingresso na carreira dos profissionais do magistério municipal far-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, com posicionamento na classe e padrão inicial do cargo da carreira, para a qual tenham sido ofertadas as vagas e optado o candidato, atendidas as exigências e os requisitos estabelecidos para o cargo. Art. 10 O concurso público para provimento dos cargos dos profissionais do magistério municipal reger-se-á, em todas as suas fases, pelas normas estabelecidas na legislação vigente e em edital, que fixará, também, o número de cargos a serem providos. Parágrafo único. Será assegurada a participação de representação sindical dos profissionais da educação municipal em comissão de acompanhamento e fiscalização de cada fase do concurso, até a sua efetiva homologação. Art. 11 As provas do concurso público para a carreira dos profissionais do magistério municipal deverão abranger os aspectos de formação geral e específica, de acordo com a habilitação exigida para o cargo.	Art. 10. O ingresso nos Grupos Ocupacionais da Carreira dos Profissionais da Educação Básica municipal far-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, com posicionamento na classe e padrão inicial do cargo da carreira, para a qual tenham sido ofertadas as vagas e optado o candidato, atendidas as exigências e os requisitos estabelecidos para o cargo. Art. 11. O concurso público para provimento dos cargos dos profissionais da educação básica municipal reger-se-á, em todas as suas fases, pelas normas estabelecidas na legislação vigente e em edital, que fixará, também, o número de cargos a serem providos. Parágrafo único. Será assegurada a participação de representação sindical dos profissionais da educação municipal em comissão de acompanhamento e fiscalização de cada fase do concurso, até a sua efetiva homologação. Art. 12. As provas do concurso público para a carreira dos profissionais da educação básica municipal deverão abranger os aspectos de formação geral e específica, de acordo com a habilitação exigida para o cargo.

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006; PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

O PCCR-PMM de 2006 abordou o ingresso na carreira nos artigos 9º, 10 e 11 do Capítulo I: Do Ingresso, do Título III, da Lei n. 039/2006, tratando tanto da forma de ingresso como dos requisitos de escolaridade para ingresso na carreira. Nisso, reiterou o disposto na legislação nacional vigente sobre o concurso público como forma de ingresso na carreira docente. O PCCR-PMM de 2009, em vigor, manteve o concurso público como forma de ingresso na carreira docente, dispondo sobre ele nos artigos 10, 11 e 12 do Capítulo II: Do Ingresso, do Título III, da Lei n. 065/2009. Chama a atenção a presença de dispositivos no anterior e atual plano de carreira, garantindo a participação do sindicato representante dos profissionais da educação do Município de Macapá na comissão de acompanhamento e fiscalização do concurso e a preocupação em garantir que as provas do concurso contemplem aspectos de formação geral e específica do professor e demais profissionais da educação.

A opção pelo concurso público sinaliza formalmente a valorização docente, posto que o Inc. V, do Art. 206 da Constituição Federal (CF) de 1988, assim como o Inc. I do Art. 67 da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB), elenca o concurso público como um dos requisitos para a valorização docente e dos demais profissionais da educação. Desse modo, o atual plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá encontra-se em consonância com a legislação nacional.

Outro aspecto a ser destacado é o regime jurídico único. Ele esteve presente na Lei n. 039/2006 como um dos princípios da carreira dos profissionais do magistério municipal (Inc. I, Art. 5º) e manteve-se na Lei n. 065/2009 como princípio norteador da carreira dos profissionais da educação de Macapá (Inc. I, Art. 5º).

A CF de 1988 fixou a obrigatoriedade de realização de concursos públicos para provimento de cargos na administração pública, bem como a inserção dos servidores aprovados em concurso no regime contratual estatutário, alicerçado no Regime Jurídico Único (RJU), garantindo-lhes estabilidade no cargo. A CF de 1988, ao estabelecer o RJU, consubstanciado dois anos depois na Lei nº 8112/1990, enquadrou todos os servidores na condição de estatutários, garantindo-lhes os mesmos direitos, como, por exemplo, o direito à aposentadoria com salário integral (Maia, 2021; Reis, 2019).

Vale ressaltar que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foram efetivadas reformas de caráter neoliberal e gerencial com implicações para o servidor público. Essas reformas foram viabilizadas por meio de leis e emendas à CF de 1988, conforme o modelo gerencial e neoliberal de administração do Estado. Nesse contexto, destaca-se a Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998 como uma das principais medidas normativas aprovadas, promovendo mais de 70 modificações na CF de 1988. Algumas dessas alterações resultaram no fim da estabilidade dos servidores públicos, na extinção da isonomia salarial e no fim do RJU, possibilitando a adoção de regimes variados na administração pública, como o estatutário, o celetista, o terceirizado e o contratual⁷⁵ (Silva Junior; Oliveira, 2019).

⁷⁵ No regime estatutário, os ocupantes de cargos públicos são chamados de servidores. São também designados por efetivos, estáveis ou concursados, pois sua inserção no cargo se dá mediante concurso público. São submetidos em lei a regulamentos estabelecidos por cada uma das unidades da federação, gozam de maior estabilidade e possuem direito ao desenvolvimento de sua carreira. No regime celetista, o trabalhador é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Seu contrato pode ser por tempo indeterminado ou por prazo determinado. No setor público, são denominados empregados públicos subordinados às normas da CLT e ocupantes de emprego público. No regime terceirizado, o trabalhador é contratado por uma empresa ou organização social para prestar serviços para outra empresa ou para instituições do Estado. Seu vínculo é com a empresa ou organização contratante que presta o serviço terceirizado. Dentro do regime contratual, tem-se o contrato administrativo por prazo determinado. O contrato administrativo possui previsão contida no inciso IX do artigo 37 da CF de 1988, sendo regulamentado pela Lei n. 8745/1993. Essas contratações podem ser como mensalistas, com carga horária de trabalho e salário mensal determinado, e/ou como horistas. Os contratos por tempo determinado no setor público ou no privado,

Nesse sentido, a manutenção do concurso público como forma de ingresso na carreira e a afirmação do regime jurídico único como princípio norteador dos profissionais da educação do Município de Macapá, além de ser um indicativo de sua valorização, significa uma contratendência em um contexto cada vez mais caracterizado pela flexibilização (precarização) do trabalho via diversificação das formas de ingresso e vínculo trabalhista em órgãos e instituições do Estado. É uma prova de resistência tanto ao patrimonialismo, caracterizado por práticas clientelistas e pelo nepotismo, quanto à adoção de mecanismos gerencialistas de exploração e controle do trabalhador. É a expressão da resistência dos profissionais da educação da rede municipal de Macapá às reformas neoliberais da educação em curso.

Segundo o Relatório Bianual do Plano Municipal de Educação de Macapá (2020), a Prefeitura de Macapá, por intermédio do Edital n. 02/2017-PMM/SEMAD, de 17 de maio, lançou, em parceria com a Fundação Carlos Chagas (FCC), o concurso público para os cargos de professor da educação infantil e do ensino fundamental I (anos iniciais), de pedagogo e de especialista da educação (administrador, assistente social, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e psicólogo). Foram realizadas quatro chamadas públicas, resultando na contratação de 547 professores, 20 pedagogos, 02 administradores, 02 assistentes sociais, 02 fisioterapeutas, 02 fonoaudiólogos e 02 psicólogos, como observado no quadro 11 a seguir:

Quadro 11: Concurso público para profissionais da educação de Macapá/AP

Cargo	Total de classificados	Número de convocados
1ª Chamada		
Professor (Educação Infantil, Ensino Fundamental)	273	300
Pedagogo	20	20
Administrador	02	02
Assistente Social	02	02
Fisioterapeuta	02	02
Fonoaudiólogo	02	02
Psicólogo	02	02
2ª Chamada		
Professor (Educação Infantil, Ensino Fundamental)	145	162
Fonoaudiólogo	01	01
3ª Chamada		
Professor (Educação Infantil, Ensino Fundamental)	32	35
4ª Chamada		
Professor (Educação Infantil, Ensino Fundamental)	27	47

Fonte: Relatório Bianual do Plano Municipal de Educação de Macapá (2020).

mensalistas ou horistas, caracterizam-se por possuir um tempo de duração previamente estabelecido, previsto em lei.

Desse modo, verifica-se que o Município de Macapá cumpriu o princípio consagrado no artigo 206 da CF de 1988 de valorização dos profissionais da educação, garantindo o ingresso na carreira por meio de concurso público, princípio ratificado pela PCCR em vigor (Lei n. 065/2009). Consoante Jacomini e Penna (2016), o concurso público assegura a impessoalidade e a objetividade do certame. Além disso, garante estabilidade no serviço público, caso o servidor não incorra em nenhum delito que justifique sua exoneração por processo administrativo. Essas garantias contribuem para a supressão do clientelismo praticado em épocas nas quais prevalecia a indicação pautada em vínculos políticos e ideológicos ou em favores, em consonância com a tradição coronelista brasileira.

O princípio da valorização via concurso público é reiterado por outra lei municipal. A Lei n. 2178/2015-PMM, que aprovou o Plano Municipal de Educação (PME) de Macapá, em sua Meta 18, definiu como uma de suas estratégias:

18.10). Fortalecer a rede pública municipal de Educação Básica, com a realização de concursos públicos para provimento efetivo dos cargos de docentes e não-docentes, em pelo menos 90% (noventa por cento) para cada uma dessas categorias, devendo ser efetivados de quatro em quatro anos, a contar da vigência do PME (Macapá, 2015, p. 54).

Logo, o PME de Macapá está alinhado ao Plano Nacional de Educação (Lei n. 13005/2014). O PNE (2014-2024), na meta 18, estabelece como uma das estratégias a serem seguidas pelos entes da Federação, de modo a garantir a valorização da carreira dos profissionais da educação básica:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados (BRASIL, 2014, p. 14).

Portanto, o Município de Macapá assumiu formalmente o concurso público como uma política de Estado, enquanto condição para o fortalecimento da rede pública municipal de educação básica, fixando em 90% o mínimo de docentes e não docentes efetivados via concursos públicos a serem realizados a cada quatro anos. O concurso de 2018 inseriu-se nesse processo. Considerando que o inciso II do artigo 37 da CF de 1988 estabelece o prazo de até dois anos para validade dos concursos, podendo ser prorrogado uma vez por igual período, no ano de 2023 a Prefeitura de Macapá deveria ter realizado mais um concurso público para o quadro de pessoal da educação, o que não ocorreu até o momento.

Por outro lado, a Prefeitura de Macapá, com base no inciso IX do artigo 37 da CF de 1988⁷⁶, tem utilizado recorrentemente contratos por tempo determinado para professores na rede municipal. Isso pode ser observado no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12: Lista de leis municipais que autorizaram contratos temporários de professores no município de Macapá/AP

Município	Lei que permite a contratação de professores temporários	Forma de Ingresso
Macapá	Lei n. 868/1997 – GAB/PMM	Não específica
	Lei n. 1679/2009 – GAB/PMM	Análise de currículo
	Lei n. 1785/2010 – GAB/PMM	Processo seletivo simplificado
	Lei n. 1904/2011 – GAB/PMM	Análise curricular e entrevista
	Lei n. 2040/2013 – GAB/PMM	Análise curricular e entrevista
	Lei n. 2201/2015 – GAB/PMM	Prorroga contratos administrativos
	LEI n. 2249/2017- PMM	Mediante contrato administrativo
	Decreto n. 4863/2021 - PMM	Processo seletivo simplificado
	Edital n. 001/2023-SEMED/PMM	Processo seletivo simplificado para contratação temporária e formação de cadastro reserva.
	Edital n. 006/2024-SEMED/PMM	Processo seletivo simplificado para contratação temporária e formação de cadastro reserva.

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do Diário Oficial Eletrônico do Município de Macapá/AP.

Consoante as informações presentes no Quadro 12, Macapá não tem utilizado docentes contratados temporariamente como uma medida de excepcional interesse público, como assim preconiza o inciso IX do artigo 37 da CF de 1988, e sim há bastante tempo e recorrentemente. Destacam-se leis de autorização de contratos publicadas sucessivamente (2009, 2010 e 2011) ou consecutivamente, em um intervalo de dois anos, respeitando apenas os limites legais da validade máxima desse tipo de contratação (2013, 2015 e 2017). Chama atenção que essas leis foram publicadas no ano de aprovação do atual PCCR dos profissionais da educação municipal (Lei n. 065/2009) e, durante sua vigência, desconsideraram o princípio do regime jurídico único preconizado no PCCR e o concurso público como forma de ingresso estabelecido pelo plano de carreira municipal.

Vale frisar que o professor temporário não faz parte da estrutura de carreira presente no PCCR municipal. Apesar da regulação nacional (Inc. V, do Art. 206 da CF de 1988, Inc. I do Art. 67 da Lei n. 9.394/1996) preconizar o concurso público como um dos princípios/critérios de valorização docente, o Município de Macapá tem recorrido cada vez mais aos contratos por tempo determinado, como verificado na Tabela 24, a seguir:

⁷⁶ O inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a contratação por tempo determinado de servidores públicos deve ser feita em casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, e que isso deve ser previsto em lei.

Tabela 24: Número de professores efetivos, temporários, terceirizados e celetistas da rede municipal de Macapá-AP: 2011 a 2023.

	Professores Total (A)	Efetivos (B)	B/A %	Temporários (C)	C/A %	Terceirizados (D)	D/A %	CLT⁷⁷ (E)	E/A %
2011	1184	996	84,1	187	15,8	1	0,1	0	0
2012	1203	954	79,0	238	20,0	11	1,0	0	0
2013	1217	936	76,9	279	22,9	1	0,1	1	0,1
2014	1221	884	72,0	330	27,0	0	0	7	1
2015	1234	867	70,3	364	29,5	3	0,2	0	0
2016	1345	904	67,2	439	32,6	2	0,2	0	0
2017	1248	870	69,7	377	30,2	1	0,1	0	0
2018	1183	810	68,0	373	32,0	0	0	0	0
2019	1269	1183	93,2	82	6,4	2	0,2	2	0,2
2020	1233	1171	95,0	59	4,8	3	0,2	0	0
2021	1462	1445	99,0	17	1,0	0	0	0	0
2022	1532	1529	99,8	3	0,2	0	0	0	0
2023	1528	1470	96,2	57	3,7	0	0	1	0,1
Δ 2011-2023	29,0	47,5		-69,5		- 100		0	

Fonte: Sinopse da Educação Básica/Inep (2011 a 2023).

Macapá é o município amapaense com o maior número de docentes municipais. De 2011 a 2014, esse número cresceu paulatinamente, representando um aumento de 3% no total de professores durante toda a série histórica. No Município de Macapá, o crescimento gradual no número geral de docentes municipais ocorrido a partir de 2012 persiste até 2016, com uma variação percentual de 14%. Em 2015, o número total de docentes aumentou 10% em relação ao ano anterior. No ano de 2016, aumentou 9% em comparação com o ano precedente. Nos dois anos subsequentes, apresentou quedas sucessivas. Em 2017, caiu 7% em relação ao ano anterior e, em 2018, o decréscimo foi de 5% em comparação com 2017. Sua variação percentual, de 2015 a 2018, foi negativa, de -4%.

O número total de docentes da rede municipal oscilou entre 2019 e 2023. No ano de 2019, eram 1.269 professores, um aumento de 7% em relação ao ano anterior. Em 2020, esse total caiu para 1.233, redução de 3%. No ano de 2021, esse quantitativo passou para 1.462, um aumento de 19% em relação ao ano precedente. Em 2022, passou para 1.532 docentes, um crescimento de 5% em comparação com 2021. Por fim, em 2023, tem-se uma redução para 1.528 professores na rede municipal. Sua variação percentual, de 2019 a 2023, foi de 20%. De 2011 a 2023, foi de 29%.

Os professores concursados compuseram a maioria dos docentes em Macapá, de 2011 a 2014, com uma média percentual de 78%. Todavia, nesses quatro anos, observou-se um declínio gradativo nesse percentual, passando dos 84,1% (996 concursados) em 2011 para 72%

⁷⁷ Celetistas. Forma de vínculo trabalhista pautado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

(884 efetivos) em 2014, alcançando, na série histórica, uma variação percentual negativa, de -11%. De 2011 a 2014, Macapá apresentou redução nominal e percentual no quantitativo de docentes concursados.

De 2015 a 2018, os professores concursados continuaram a compor a maioria dos docentes em Macapá, com uma média percentual de 69%, inferior à média de 78% do quadriênio anterior. O declínio gradual dos concursados, observado desde 2012, persistiu até 2016. Na composição percentual do quadro de docentes em 2016, eram 67,2% do total de professores do Município, apresentando uma tímida elevação em 2017 (69,7%), para cair novamente em 2018 (68%). Nominalmente, esse decréscimo seguiu até 2015, quando os professores concursados de Macapá eram 867, uma queda de 2% em relação a 2014. Em 2016, ocorre uma elevação para 904 concursados, uma alta de 4%. No ano de 2017, os concursados passam a ser 870, redução de 4%. Em 2018, são 810, decréscimo de 7%. A variação percentual dos professores efetivos, de 2015 a 2018, foi negativa, de -7%.

Nos períodos anteriores, não obstante os professores concursados comporem a maioria dos docentes da rede municipal, observou-se o declínio gradual em seu quantitativo. Em contrapartida, verificou-se uma ampliação da participação dos contratos temporários no quadro municipal. Todavia, de 2019 a 2023, percebe-se uma recuperação da participação percentual dos concursados, a um nível superior ao dos recortes precedentes, sempre acima dos 90% da composição geral dos docentes do Município. Sua média percentual, de 2019 a 2023, foi de 97%, bem superior à média de 78% observada entre 2011 e 2014 e à média de 69% registrada entre 2015 e 2018. Esse crescimento da participação dos concursados possivelmente se deve ao concurso público realizado em 2018 e às quatro convocações realizadas.

Nesse período, o quantitativo de concursados sempre esteve acima dos mil professores, algo que não ocorreu de 2011 a 2018. Macapá passou dos 1.183 docentes efetivos em 2019 para 1.529 professores em 2022, um crescimento de 29%. No ano de 2023, o número de concursados caiu para 1.470, uma queda de 4% em relação ao ano anterior. A variação percentual dos efetivos de Macapá. De 2019 a 2023, foi de 24%. Essa variação, de 2011 a 2023, foi de 48%.

No tocante às formas de ingresso precárias, Macapá apresentou, no período, os três tipos: celetistas, terceirizados e contratos administrativos. Em 2013, registrou-se um contrato de docente CLT (0,1% do total de docentes do Município). Em 2014, esse quantitativo aumentou para 7 docentes CLT, representando 1% do total de docentes de Macapá. No biênio 2013-2014, a variação percentual de contratos CLT foi de 6%. Os contratos terceirizados também se fizeram presentes: a) em 2011: 1 docente terceirizado, ou 0,1% do total de docentes municipais; b) em 2012: 11 docentes terceirizados, ou 1% do total de docentes municipais; c)

em 2013: 1 docente terceirizado, ou 0,1% do total de professores do Município. Em 2012, o aumento de terceirizados foi de 1000% se comparado ao ano anterior. No ano de 2013, ocorreu uma queda de 91% em relação a 2012. Em 2014, não se registraram docentes terceirizados no Município; com isso, a variação percentual dos quatro anos, para os terceirizados, acabou sendo negativa, de -100%.

Entre 2015 e 2017, Macapá recorreu aos contratos terceirizados. Embora represente uma parcela bastante reduzida dos professores da rede municipal, em 2015, foram registrados 3 docentes terceirizados (0,2% dos docentes da rede). No ano de 2016, foram 2 os professores terceirizados (0,2% do total da rede) e, em 2017, se registrou 1 terceirizado (0,1% dos docentes da rede). Sua média percentual, nesse triênio, foi de 0,2% e sua variação percentual foi negativa, de -67%. Em 2018, não houve ocorrência de terceirizados em Macapá. A variação percentual dessa modalidade de contrato temporário, de 2015 a 2018, também foi negativa, de -1%.

No período de 2011 a 2018, Macapá se notabilizou pela utilização tanto de terceirizados como de contratos CLT, embora esses dois tipos de contratos não tenham representado uma parcela significativa do quadro docente. O mesmo ocorreu no período de 2019 a 2023. Em 2019, Macapá registrou 2 professores terceirizados, o equivalente a 0,2% dos docentes da rede municipal. No ano de 2020, foram 3 terceirizados, representando 0,2% dos docentes do Município. Os contratos CLT estiveram presentes em 2019, com 2 docentes, o equivalente a 0,2% dos docentes do quadro municipal, e em 2023, com 1 professor, representando 0,1% do total de docentes do Município.

Os contratos administrativos foram a modalidade de contrato precário mais utilizada pela administração municipal de Macapá entre 2011 e 2014. Nesse período, os contratos administrativos apresentaram sucessivos crescimentos, passando dos 15,8% (187 contratos) em 2011 para 27% (330 contratos) em 2014, um aumento de 76%. Sua média percentual foi de 21%. Enquanto o quantitativo de concursados seguiu um sentido decrescente em Macapá, de 2011 a 2014, os contratos administrativos seguiram na direção inversa, crescendo ano a ano. Ressalta-se que esse crescimento dos contratos temporários ocorreu, não obstante a Lei Municipal n. 065 de 2009 estabelecer o concurso público como a forma de ingresso na carreira docente de Macapá.

Entre 2015 e 2018, os contratos administrativos foram a modalidade de contrato precário mais utilizada pela administração municipal de Macapá, com uma média percentual de 31%, acima dos 21% apresentados de 2011 a 2014. O crescimento gradativo dos contratos administrativos verificado desde 2012 prosseguiu, percentualmente, até 2016. Na composição percentual do quadro de docentes em 2016, eram 32,6% do total de professores do Município.

Depois disso, caiu para 30,2% em 2017, voltando a subir para 32% em 2018. Nominalmente, em 2015, os contratos administrativos eram 364, um aumento de 10% em relação ao ano anterior. No ano de 2016, são 439 contratos administrativos, um crescimento de 21% comparado ao ano precedente. Em 2017, esse número cai para 377 professores, um decréscimo de 14%. No ano de 2018, são 373, redução de 1%. A variação percentual dos professores do contrato administrativo, de 2015 a 2018, foi de 2%.

Esse foi o período que apresentou o maior percentual de docentes com contratos administrativos/temporários na rede municipal. Justamente entre a aprovação do PME (2015-2025) e o lançamento do edital do concurso público em 2018. Nesse sentido, o Município de Macapá, de 2015 a 2018, não seguiu a estratégia de fortalecer a rede pública municipal de educação básica, com a garantia de no mínimo 90% de docentes efetivados mediante concurso público, como definido na meta 18, estratégia 18.10, da Lei n. 2178/2015. Tampouco cumpriu o que estava prescrito na meta 18, estratégia 18.1, da Lei n. 13005/2014, já que, no terceiro ano de vigência do PNE, os contratos administrativos representavam 30,2% do total de docentes do Município, superando o limite mínimo definido pelo PNE de 10% para a contratação de professores temporários.

Macapá, de 2011 a 2018, sempre efetivou contratos administrativos bem acima desse limite de 10%. Entre 2011 e 2014, a média percentual de uso dessa modalidade de contratação temporária foi de 21%. No período de 2015 a 2018, foi de 32%. Portanto, bem acima do percentual determinado tanto na lei nacional como na lei aprovada pelo Município.

Segundo Brito (2013), com base no PNE do decênio 2014-2024, a contratação de docentes temporários é uma medida que deve ocorrer eventualmente, ficando restrita a 10% do total de professores vinculados às secretarias de educação. Os professores contratados por tempo determinado devem passar por processos seletivos simplificados para substituir docentes efetivos afastados por situações pontuais, como licença médica, maternidade ou para capacitação. Também podem ser contratados, eventualmente, para ocupar vagas que não foram preenchidas por concurso público.

Tal qual ocorreu nos períodos anteriores, dos tipos de contratos temporários, o jurídico-administrativo foi o que prevaleceu em Macapá entre 2019 e 2023. No entanto, nesse quinquênio, observa-se uma retração nesses contratos, apresentando um nível inferior ao apresentado nos recortes anteriores. Sua participação na composição dos docentes da rede foi de 6,4% em 2019, 4,8% em 2020, 1% em 2021, 0,2% em 2022 e 3,7% em 2023. São percentuais baixos que resultaram numa média percentual de 3% e atestam o encolhimento desse tipo de

contrato na capital do estado do Amapá. Sua variação percentual, de 2019 a 2023, foi negativa, de -30%. Essa variação, de 2011 a 2023, também foi negativa, de -705.

Essa redução no percentual de contratos administrativos, verificada de 2019 a 2023, provavelmente guarda relação com o concurso público realizado em 2018 e com as convocações de professores realizadas posteriormente durante a sua vigência. Isso contribuiu para que, no Município de Macapá, nesses cinco anos, o percentual de professores contratados temporariamente ficasse bem abaixo do limite de 10% fixado no PNE (2014-2024) e no PME (2015-2025). Consoante Trein e Farenzena (2022), é compreensível o uso de um certo número de contratações temporárias pelos sistemas de ensino para suprir carências decorrentes de doenças ou aposentadorias ao longo do ano. Contudo, a utilização desses contratos deve ocorrer numa proporção que não prejudique a qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação.

O quantitativo de contratos administrativos, que de 2014 a 2018 sempre foi superior a 300 em Macapá, com destaque para 2016, quando o Município detinha 439 contratos, no período compreendido entre 2019 e 2023, foi bastante reduzido, apresentando uma queda gradual nos quatro primeiros anos: 82 (2019), 59 (2020), 17 (2021), 3 (2022). O decréscimo de 2019 a 2022 foi de 96%. No ano de 2023, ocorreu um aumento no número de professores do contrato administrativo para 57, uma alta de 1.800%, mostrando que, não obstante, Macapá tenha reduzido o número de contratos durante esse período, não abandonou essa prática, sinalizando para a sua continuidade e possibilidade de ampliação, o que de fato ocorreu em 2024.

A Prefeitura de Macapá, em vez de realizar um novo concurso público, atendendo ao que está prescrito em seu PME (Lei n. 2178/2015) quanto à realização de concurso para a educação municipal a cada quatro anos, optou por realizar mais um processo seletivo simplificado para a contratação de professores e pedagogos temporários. Por meio do Edital n. 006/2024, a Prefeitura abriu 265 vagas para professor da educação infantil e do ensino fundamental e 35 vagas para coordenador pedagógico.

A contratação de professores temporários representa uma contradição diante da legislação vigente, na qual a valorização docente envolve uma série de diretrizes: estabilidade, formação adequada, carreira, remuneração digna. Diretrizes presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na Lei n. 9.394 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.0005/2014, devendo os Planos Estaduais e Municipais de Educação estarem em consonância com o PNE (Oster; Martins; Sehnem, 2024).

A Lei n. 14817/2024, que estabelece as diretrizes para a valorização dos profissionais da educação básica pública, também endossa essa tendência. Em seu Art. 4º, consta a determinação de que os planos de carreira desses profissionais devem ter como diretriz o “ingresso na carreira exclusivamente por concurso de provas e títulos” (Inc. I). O uso do termo “exclusivamente” implica o reconhecimento de que a valorização da carreira docente e dos demais profissionais da educação demanda o concurso público como regra. Conforme Brito (2013):

Para que exista a valorização docente e, simultaneamente, seja estabelecida uma identidade para a rede pública de ensino, fortalecida pela formação continuada do quadro de professores/as, é preciso que o ingresso para exercer a profissão em escolas públicas seja unicamente por meio de concurso público, de provas e títulos; assim, pode ser estabelecida uma carreira sólida e assegurado o direito ao plano de carreiras a todos/as os/ os servidores/as. (Brito, 2013, p. 129).

A prática da contratação temporária de docentes tem como uma de suas implicações a interrupção nas relações de trabalho oriundas da rotatividade nas instituições de ensino, causada pelos encerramentos dos contratos temporários. A essa instabilidade contratual soma-se a privação de direitos. A contratação temporária exclui os profissionais da carreira e das vantagens a ela inerentes, privando os docentes do direito, por exemplo, a progressões e promoções, conduzindo-os à desvalorização profissional, acentuando a alternância de professores e repelindo novos profissionais para a carreira (Brito, 2013). Macapá não constitui uma exceção, como pode ser observado no Quadro 13 a seguir:

Quadro 13: Disposições legais relativas aos contratos por tempo determinado no Município de Macapá

Município	Leis/Normas	Dispositivos presentes Nas Lei/normas
Macapá	Lei n. 1904/2011 – GAB/PMM Lei n. 2040/2013 – GAB/PMM	Art. 4º. A remuneração mensal [...] § 1º Para os efeitos deste artigo, não serão consideradas as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes dos cargos tomados como referência.
	Lei n. 2249/2017- PMM	Art. 14. Parágrafo único. O contratado por tempo determinado terá direito, caso rescindido o contrato, apenas ao pagamento do saldo de salário.
	Edital de 2021 referente ao Decreto n. 4863/2021 – PMM	Art. 11º. I – O presente processo para seleção de professores [...] não assegura direito à contratação [...] Também não gera direito à efetivação no quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação [...] p. 06.

	Edital n. 001/2023-SEMED/PMM Edital n. 006/2024-SEMED/PMM	5.5 O contrato celebrado não terá vínculo empregatício com a SEMED e/ou com a Prefeitura de Macapá, por tratar-se de contratação temporária, a fim de atender a necessidade de excepcional interesse da Administração Pública [...] podendo ser rescindido a qualquer momento [...].
--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor a partir das leis/decretos e normas coletadas no diário oficial eletrônico do Município de Macapá (2024).

Os excertos presentes no Quadro 13 revelam o grau de espoliação a que estão sujeitos os docentes regidos por contratos temporários. “Não há nada mais comum do que a noção de que, na história, até agora, tudo se reduziu ao *ato de tomar*. [...] O ato de tomar é [...] condicionado pelo objeto que é tomado [...]” (Marx; Engels, 2007, p. 70-1). A adoção de contratos temporários toma do professor e demais trabalhadores da educação diversos direitos, uma carreira, parte de sua remuneração, estabilidade, dentre outros elementos tradutores de uma valorização substantiva de seu trabalho.

Os contratos por tempo determinado, executados na conformidade da legislação específica e validados pelo Poder Judiciário, possuem caráter espoliativo, configurando-se como agressões impostas aos trabalhadores (Rossa; Mello, 2023). Agressões que, no caso dos docentes contratados temporariamente pelo Município de Macapá, se traduziram no não reconhecimento de seu vínculo empregatício (Edital 001/2023 e Edital 006/2024), na impossibilidade de sua efetivação no quadro municipal (Decreto n. 4863/2021), no direito apenas ao saldo do salário em caso de rescisão contratual (Lei n. 2249/2017), na desconsideração das vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes de cargos tomados como paradigma na definição da remuneração dos professores contratados por tempo determinado (Lei n. 1904/2011 e Lei n. 2040/2013).

Essa hostilidade legalmente instituída tende a se exacerbar “nos contratos nulos executados reiteradamente pela Administração Pública e, por vezes, validados pelo Poder Judiciário” (Rossa; Mello, 2023, p. 184). A esse respeito, a Prefeitura de Macapá, consoante o § 1º do Art. 2º das Leis n. 1.904/2011 e n. 2.040/2013, estabelece que “O regime jurídico do contrato é o administrativo, situando-se no campo do direito público, cujos contratos de trabalho são declarados nulos”. Os contratos administrativos, mesmo contendo elementos típicos do direito privado, especialmente no que concerne à remuneração do contratado, são norteados pelos princípios e normas do direito público. Esses contratos são marcados pela presença de interesses contrapostos entre o contratado e a administração pública, com a supremacia dos

interesses do último. Operam sobre o regime da desigualdade entre as partes, refletindo a superioridade jurídica da administração sobre o contratado (Martins, 2024).

Nesse caso, o uso da expressão “direito público” escamoteia a desigualdade presente nesse tipo de contrato, a favor da administração pública. Já o fato de serem “declarados nulos” refere-se à inobservância do disposto no § 2º do artigo 37 da CF de 1988 quanto à investidura no cargo, ou emprego público, por meio de concurso de provas ou provas e títulos (Inc. II, Art. 37) e do prazo de validade de até dois anos do concurso público (Inc. III, Art. 37). As contratações que não atendam a essa norma constitucional são passíveis de serem declaradas nulas (Lima, 2024).

Sendo reconhecida a irregularidade da contratação, o contrato de trabalho temporário entre o trabalhador e a administração pública deve ser declarado nulo. Contudo, declarada a nulidade da relação entre as partes, os efeitos do contrato de trabalho se restringem, sendo devidos ao trabalhador somente salário e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Considerando o vício de sua admissão, o trabalhador também não tem direito à anotação de sua carteira de trabalho, embora o descumprimento da regra tenha origem na administração pública (Lima, 2024).

Há farta jurisprudência que reconhece a nulidade de contratos realizados com professores devido a sucessivas contratações que não se caracterizam como de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas sim como uma necessidade permanente do ensino, configurando-se em burla à exigência constitucional do concurso público, prevista no inciso II e § 2º do artigo 37 da CF de 1988. Apesar disso, caso os docentes contratados temporariamente queiram fazer valer seu direito ao FGTS, precisam comprovar judicialmente a nulidade da contratação temporária (Rossa; Mello, 2023).

A precarização do trabalho docente guarda relação com a expansão do neoliberalismo no campo educacional brasileiro e com a adoção de gerencialismo na administração educacional ao nível de sistemas de ensino e de instituições escolares. Dentre as implicações desse processo para os professores estão a inserção e disseminação de novas categorias de trabalhadores, com destaque para os temporários, a desvalorização profissional, cobranças, fragilização, competitividade, ausência de apoio à qualificação, perda de autonomia, degradação e sobrecarga de trabalho (Oster; Martins; Sehnem, 2024). Mesmo aspectos como a jornada de trabalho dos professores efetivos não estão isentos desses desdobramentos.

4.4 Jornada de trabalho docente na rede municipal de Macapá: o disposto na lei

Os artigos 61 a 67 da LDBEN n. 9.394/1996, obedecendo ao princípio constitucional de valorização dos profissionais da educação, estabeleceram diretrizes para a elaboração dos estatutos e planos de carreira, com período reservado a estudos, planejamento e avaliação, inserido na carga de trabalho (Brasil, 1996). Contudo, a Lei n. 9.394/1996 acabou sendo vaga, pois, apesar de reconhecer que a especificidade do trabalho docente envolve muitas tarefas, não fixou o tempo que deveria ser reservado para atividades extraclasse na jornada do professor. Essa maior precisão veio com a Resolução CNE/CEB n. 3, de 8 de outubro de 1997. A Resolução, ao fixar diretrizes para os planos de carreiras, regulamentou a jornada extraclasse. Estabeleceu a jornada de trabalho docente de 40 horas, composta de uma parte de horas de aula e outra dedicada às atividades extraclasse, entre 20% e 25% (Sousa; Moura, 2020).

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Lei do Piso), no Art. 2º, § 4º, estabeleceu que “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (Brasil, 2008). Desse modo, a Lei nº 11.738/2008 determinou o percentual de 2/3 (dois terços) como limite máximo para a interação com os educandos, restando 1/3 (um terço) da jornada para realização das atividades extraclasse.

Contudo, tanto a previsão de 1/3 da jornada para atividades extraclasse como a atualização anual do PSPN no vencimento-base dos profissionais do magistério foram alvo de ataques de governadores. Cinco governadores⁷⁸, no ano de 2008, ingressaram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4167/2008) para o não cumprimento da Lei do Piso, alegando haver “quebra do pacto federativo; imprevisibilidade orçamentária; e que a jornada de trabalho ultrapassa a delegação constitucional em lei” (Gutierrez; Carvalho; Picanço, 2014, p. 8).

Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou improcedente a ADI 4167/2008, no que concerne ao PSPN como vencimento-base, seguindo o que foi estabelecido pela Lei n. 11.738/2008. Todavia, o STF postergou decisão quanto à questão do 1/3 da jornada a ser destinada para a realização de atividades extraclasse, com esse processo seguindo em trânsito no STF na mesma ADI n. 4167/2008.

Esse quadro de indefinição quanto à jornada de trabalho implicou no caráter vago da Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), que estabeleceu novas diretrizes para a criação e reestruturação dos Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério.

⁷⁸ Governadores dos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A Resolução nº 02/2009 se esquivou da determinação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse ao tornar facultativo o seu estabelecimento. Consoante seu Art. 4º, inciso VII:

Art. 4º [...]

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos (Brasil, 2009).

A Resolução nº 02/2009 acabou sendo omissa quanto à definição de 1/3 da jornada de trabalho docente para atividades extraclasse. Apesar de não ter fixado um percentual mínimo destinado ao trabalho extraclasse, a referida Resolução reforçou o entendimento de que as atividades realizadas fora do tempo de sala de aula integram a docência, devendo fazer parte de sua jornada de trabalho (Barbosa *et al.*, 2021).

A situação foi somente resolvida em maio de 2020, quando o STF julgou insustentável a ADI 4167/2008 também em relação à jornada de trabalho, considerando procedente a destinação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse. Segundo o STF; “Foi fixada a seguinte tese: É constitucional a norma geral federal que reserva fração mínima de um terço da carga horária dos professores da educação básica para dedicação às atividades extraclasse [...]” (Brasil, 2020). Com isso, a Lei n. 11.738/2008 passou a ter força constitucional em todos os seus elementos, respaldando as reivindicações dos professores e seus sindicatos na luta pelo cumprimento do Piso Nacional no vencimento base e da destinação de tempo para atividades extraclasse na jornada de trabalho.

A Lei n. 14.817/2024, que fixa as diretrizes para a valorização dos profissionais da educação básica escolar pública, tergiversou sobre a destinação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse, limitando-se a estabelecer que os planos de carreira deverão contemplar “jornada de trabalho de até 40 (quarenta) horas semanais, da qual, no caso da regência de classe, parte será reservada a estudos, planejamento e avaliação, nos termos da legislação específica e de acordo com a proposta pedagógica da escola” (Inc. IX, Art. 4º). A lei supracitada, em nenhuma parte de sua estrutura, faz referência à Lei n. 11.738/2008, deixando em aberto se a “legislação específica” seria ou não outra lei nacional, ou leis estabelecidas no âmbito de cada ente federado. Quanto à jornada de trabalho docente no Município de Macapá, o Quadro 14 apresenta as seguintes informações:

Quadro 14: Macapá: Composição da Jornada de trabalho docente da rede municipal

Lei	Jornada semanal	Regência de classe	% para regência	Atividades extraclases	% para atividades extraclases
Lei n. 039/2006	40 horas	24 horas	60	16 horas	40
	20 horas	12 horas	60	8 horas	40
Lei n. 065/2009	40 horas	24 horas	60	16 horas	40
	20 horas	12 horas	60	8 horas	40

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006; PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

Não ocorreram mudanças significativas na jornada de trabalho docente na passagem da Lei n. 039/2006 para a Lei n. 065/2009. Durante a vigência da Lei n. 039/2006, o Município de Macapá garantia uma jornada de trabalho de 40 horas semanais para seus docentes, com 60% dessa jornada para a regência de classe e/ou atividade docente e os 40% restantes para atividades complementares. A Lei n. 039/2006 é anterior à Lei n. 11.738/2008. Portanto, antes da publicação da Lei do Piso, Macapá já garantia, no plano formal, mais de um terço da jornada de trabalho docente de 40 horas semanais para a realização de atividades extraclases. Isso certamente facilitou a adequação da Lei n. 065/2009 no que concerne a esse aspecto da Lei n. 11.738/2008. O quadro 15 a seguir apresenta informações adicionais sobre a jornada de trabalho dos professores da rede municipal de Macapá:

Quadro 15: Macapá: Informações adicionais sobre a jornada de trabalho do professor presentes no plano de carreira

Lei n. 039/2006	Lei n. 065/2009
Art. 6º Para efeito desta Lei entende-se por: VIII - Docência: atividade de ensino desenvolvida pelo professor, direcionada ao aprendizado do aluno e à formação continuada do profissional da educação; IX - Regência de Classe: o conjunto de atividades desenvolvidas pelo professor diretamente com alunos, efetivamente em sala de aula, regendo turma definida, aplicando os conteúdos dos componentes curriculares das respectivas modalidades de ensino e de educação; [...] XI - Hora-Aula: tempo reservado à regência de classe, com a participação efetiva do aluno, realizado em sala de aula ou em outros locais adequados ao processo ensino-aprendizagem, com duração máxima de 50 (cinquenta) minutos; XII - Hora-Atividade: tempo reservado ao professor em exercício de regência de classe para estudos e acompanhamentos, realizados preferencialmente de forma coletiva; [...] Art. 13. A jornada de trabalho dos profissionais do magistério municipal observará as seguintes regras: I - para o ocupante do cargo de professor: 40 (quarenta) horas semanais na docência da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, podendo ser adotado o	Art. 6º Para efeito desta Lei entende-se por: X - Docência: atividade de ensino desenvolvida pelo professor, direcionada ao aprendizado do aluno e à formação continuada do profissional da educação; XI - Regência de Classe: o conjunto de atividades desenvolvidas pelo professor diretamente com alunos, efetivamente em sala de aula, em ambientes e espaços de aprendizagem e nos programas e projetos de formação continuada. [...] XIII - Hora-Aula: tempo reservado à regência de classe, com a participação efetiva do aluno, realizado em sala de aula ou em outros locais adequados ao processo ensino-aprendizagem, com duração máxima de 50 (cinquenta) minutos; XIV - Hora-Atividade: tempo reservado ao professor em exercício de regência de classe para estudos e acompanhamentos, realizados preferencialmente de forma coletiva; [...] Art. 14. A jornada de trabalho dos profissionais da educação básica municipal observará as seguintes regras: I - Para o ocupante do cargo de Professor: 40 (quarenta) horas semanais. Poderá ser adotado o

regime de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais, no segmento de 5º a 8º séries; § 1º 60% (sessenta por cento) da carga horária do Professor serão destinados à regência de classe e/ou atividade docente e os 40% (quarenta por cento) restantes reservados às atividades complementares, que compreendem reuniões, estudos didático-pedagógicos, planejamento coletivo e atividades com a comunidade. § 2º A hora-aula do Professor em exercício de docência será de até 50 (cinquenta) minutos, sendo assegurado o cumprimento da carga horária mínima anual prevista na legislação educacional.	regime de 20 horas, a partir do 5º ano do Ensino Fundamental; [...] § 1º 60% (sessenta por cento) da carga horária do Professor serão destinados à regência de classe e/ou atividade docente e os 40% (quarenta por cento) restantes reservados às atividades complementares, que compreendem reuniões, estudos didático-pedagógicos, planejamento coletivo e atividades com a comunidade. § 2º A hora-aula do Professor em exercício de docência será de até 50 (cinquenta) minutos, sendo assegurado o cumprimento da carga horária mínima anual prevista na legislação educacional.
--	---

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 039/2006; PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

Quanto à hora-aula “do professor em exercício de docência, será de até 50 (cinquenta) minutos, sendo assegurado o cumprimento da carga horária mínima anual prevista na legislação educacional” (§ 2º, Art. 14, Lei n. 65/2009). A hora-aula é definida como o tempo reservado para a regência de classe. No entanto, há uma modificação no entendimento do que é regência de classe na passagem do antigo plano de carreira para o atual. Na Lei n. 039/2006, o conceito de regência de classe era restrito, referia-se ao conjunto de atividades desenvolvidas na sala de aula, na turma regida pelo professor. A Lei n. 65/2009 alarga esse conceito para além da sala de aula, abrangendo outros ambientes e espaços de aprendizagem e programas e projetos de formação continuada.

O tempo da jornada de trabalho docente reservado para as atividades extraclasse não sofreu alterações na passagem do antigo plano de carreira para o atual. As definições também continuaram as mesmas. É reservado 40% da jornada para *atividades complementares*, abrangendo a participação em reuniões, estudos didático-pedagógicos, planejamento coletivo e atividades com a comunidade. A legislação municipal também apresenta uma definição de *hora-atividade*, entendida como o “tempo reservado ao professor em exercício de regência de classe para estudos e acompanhamentos, realizados preferencialmente de forma coletiva” (Inc. XIV, Art. 6º, Lei n. 65/2009).

Segundo Carissimi e Trojan (2011, p. 64), a hora-atividade é o “tempo dentro da jornada de trabalho docente, considerado para planejamento, estudos e formação continuada dos professores”. Verifica-se que a compreensão de atividades complementares e a definição de hora-atividade presentes no plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá guardam certa correspondência com a conceituação de hora-atividade das autoras.

A Lei n. 039/2006 permitia a adoção do regime de 20 horas semanais para professores que atuassem no segmento de 5ª a 8ª séries, com vencimento proporcional ao do docente com jornada de 40 horas. A lei não fornecia informações claras quanto à regulamentação de um

percentual reservado para atividades extraclasse nessas situações, mas também não vedava a possibilidade do professor de 5ª a 8ª séries com jornada de 20 horas destinar uma parte de sua jornada para esse fim.

Um agravante do regime de 20 horas é que, geralmente, se encontra associado à questão do acúmulo de cargos, por conseguinte, à ampliação da jornada de trabalho. Consoante Jacomini e Penna (2016), jornadas de 20 ou 30 horas possibilitam o acúmulo de cargos em outra rede, ou em uma mesma, situação prevista na CF de 1988. Dentre as possíveis implicações do acúmulo de cargos está a maior possibilidade de adoecimento do professor devido ao excesso de trabalho, resultando no excesso de licenças médicas e uma atuação docente aquém do potencial do profissional, pois, em consequência do cansaço do professor, suas aulas podem não ser bem preparadas ou bem ministradas.

O plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá em vigência (Lei n. 065/2009) alterou algumas terminologias para se adequar à Lei nº 11.274/2006, que ampliou o ensino fundamental para nove anos. Contudo, não foram modificações que alteraram a estrutura da jornada de trabalho já estabelecida no município pela lei anterior.

O PCCR-PMM em vigor é abrangente na definição das atividades complementares que fazem parte do tempo reservado à hora-atividade: “que compreendem reuniões, estudos didático-pedagógicos, planejamento coletivo e atividades com a comunidade” (§ 1º, Art. 14). Além disso, a Lei nº 065/2009 estabelece critérios claros de lotação de sala de aula. Segundo o PCCR-PMM, deve-se respeitar “o máximo de 20 (vinte) alunos nas classes de Educação Infantil, 35 (trinta e cinco) nas classes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, 40 (quarenta) nas classes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental” (alínea c, Inc. VIII, Art. 5º).

É complicado quantificar as horas que o professor de fato trabalha, pois, a cada hora que ele trabalha em sala de aula, há uma quantidade de horas não mensuradas de trabalho extra-sala de aula. O tempo de trabalho docente se estende para além da sala de aula (Jacomini; Gil; Castro, 2018). Nesse sentido, uma definição clara do que são as atividades complementares do professor, assim como a regulação do número de alunos em sala de aula, são elementos importantes para a garantia de condições de trabalho e tempo adequado para a hora-atividade.

A Lei n. 065/2009 manteve o já disposto no PCCR anterior sobre a jornada de trabalho docente, prescrevendo a jornada de trabalho docente de 40 horas, com 16 horas destinadas a atividades extraclasse. Com isso, o PCCR está de acordo com a Lei do Piso Salarial – PSPN/2008, uma vez que disponibiliza para atividades extraclasse 40% da carga horária docente, estando além do estabelecido no PSPN, que é 33,33%. Há um avanço nesse aspecto

em relação à Lei n. 11.738/2008, apesar de ainda distante do que o movimento docente no Brasil tem historicamente reivindicado em termos de percentual destinado a atividades extraclasse.

É importante lembrar que, quando da elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), na década de 1990, o projeto de LDBEN, de relatoria de Jorge Hage, previa o estabelecimento de planos que garantissem um regime de trabalho preferencial de 40 horas, com no máximo 50% do tempo de regência para todos os professores, destinando os outros 50% para o trabalho extraclasse, com incentivo à dedicação exclusiva. Este projeto foi preterido em relação ao texto de Darci Ribeiro, sendo o tempo de não-regência descrito no artigo 67 da atual LDBEN, em linhas gerais, somente como um princípio (Souza; Moura, 2020; Furlanete; Czernisz; Santos, 2022).

Essa proposição é retomada no Relatório Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, no eixo de *valorização dos profissionais da educação: formação, carreira e condições de trabalho*. O Relatório Final da CONAE afirma não somente a necessidade de garantir nos planos de cargos, carreiras e remunerações o mínimo de 1/3 da carga horária docente para atividades extraclasse, mas também propõe a ampliação do trabalho extraclasse para 50% da carga horária docente, garantindo aos professores condições suficientes para atividades de planejamento, atualização, participação no cotidiano da escola e da comunidade. A Lei n. 13.005/2024 (PNE 2014-2024) não avançou em relação a essa demanda, limitando-se a determinar que se deve seguir o estabelecido na Lei n. 11.738/2010 (Souza; Moura, 2020).

Apesar da ausência de propostas visando à ampliação do percentual da jornada de trabalho destinada a atividades extraclasse no PNE 2014-2024, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) corrobora com a proposição presente no Relatório Final da CONAE 2014. A CNTE defende o estabelecimento de um limite de 50% da carga horária docente para o desenvolvimento de atividades de interação com os discentes, como o tempo necessário para o atendimento das especificidades do trabalho do professor (Souza; Moura, 2020).

A Lei n. 065/2009 manteve as questões relativas à complexa jornada de trabalho dos docentes do 6º ao 9º ano, principalmente ao manter a possibilidade de adoção do regime de 20 horas para esses docentes. Apesar de garantir um vencimento proporcional ao de um professor com jornada de 40 horas, a lei supracitada não apresenta uma regulamentação clara do percentual a ser reservado para o trabalho extraclasse na jornada de 20 horas.

Nas jornadas de 20 horas semanais, o acúmulo de turmas para completar a carga horária de trabalho pode originar um acúmulo de discentes, por conseguinte, de funções e atividades extraclasse que, somados ao tempo de sala de aula, podem resultar numa jornada que extrapola

o estipulado em lei. Além disso, a manutenção de uma jornada de 20 horas para o professor do 6º ao 9º ano implica a possibilidade de acúmulo de cargos, com a ampliação da jornada docente e todas as suas consequências, como o cansaço do professor, a dificuldade em preparar e ministrar boas aulas e o adoecimento docente. Logo, “a fixação de uma jornada de trabalho em planos de carreira estruturados é importante, porém não é suficiente, é preciso discutir e definir com clareza a organização desta jornada” (Furlanete; Czernisz; Santos, 2022, p. 1104).

A Lei n. 065/2009 também admite a jornada de 20 horas para docentes que atuam no 5º ano do ensino fundamental. É importante salientar que “Jornadas de 20 horas dificultam a composição de dois terços para docência e um terço para atividades de apoio à docência e, ao mesmo tempo, para o atendimento à jornada dos alunos de pré-escola e dos primeiros anos do Ensino Fundamental” (Jacomini; Penna, 2016, p. 190). Vale ressaltar que, como os professores “costumam ser pagos tendo como referência a jornada de trabalho assumida” (Barbosa et al., 2021, p. 3), a adoção da jornada de 20 horas implica na redução da retribuição pecuniária do professor.

Em 2006, consoante à tabela salarial anexada à Lei n. 039/2006, o professor com jornada de 20 horas, classe B de nível 1 (início de carreira), docente habilitado para o desempenho de suas funções no ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, possuía um vencimento base de R\$ 859,41 (valor atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024). Um valor abaixo do salário-mínimo daquele ano, no valor de R\$ 954,90. O recebimento da gratificação de regência de classe, equivalente a 40% do vencimento, resultaria numa remuneração de R\$ 1.203,17, um valor inferior a um salário-mínimo e meio no ano de 2006, no valor de R\$ 1.432,35.

No ano de 2009, segundo a tabela salarial anexada à Lei n. 065/2009, o professor com jornada de 20 horas, classe B, e o professor com jornada de 20 horas, classe C, ambos de nível 1 (início de carreira), docentes habilitados para o desempenho de suas funções no ensino fundamental do 6º ao 9º, possuíam um vencimento base, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024, de, respectivamente, R\$ 946,78 e R\$ 994,11. Os valores estavam abaixo do salário-mínimo daquele ano, no valor de R\$ 1.098,21, não chegando nem a metade dos R\$ 2.243,66 relativos aos PSPN de 2009, no valor de R\$ 1.121,83. Nesse sentido, não recebiam o PSPN.

O recebimento da gratificação de regência de classe, equivalente a 45% do vencimento, resultaria numa remuneração para os professores das Classes B e C, com jornada de 20 horas, de, respectivamente, R\$ 1.372,86 e R\$ 1.441,42. O valor da remuneração do professor B ainda estava abaixo de um salário-mínimo e meio do ano de 2006. A remuneração de ambos era inferior a um salário-mínimo e meio em 2009 (R\$ 1.647,32) e continuavam abaixo do PSPN de

2009. Desse modo, depreende-se que a baixa remuneração do docente de 20 horas em Macapá pode se constituir em um fator que o leve a acumular cargos na própria rede de ensino ou em outra rede, por ser a ampliação da jornada de trabalho “um recurso para compensar os baixos salários” (Barbosa et al., 2021, p. 3).

4.4.1 A intensificação do trabalho docente por meio da jornada de trabalho

Outro problema relacionado à jornada de trabalho docente na rede municipal de Macapá, presente no antigo PCCR (Lei n. 039/2006) e mantido no atual PCCR (Lei n. 065/2009), é a possibilidade de o professor assumir uma jornada de 60 horas semanais, intensificando seu trabalho por meio de uma carga horária que excede a jornada de 40 horas semanais. O Art. 15 da Lei n. 065/2009 estabelece que o professor submetido ao regime de 40 horas, pertencente à rede municipal de Macapá, pode substituir, temporariamente (tempo não superior a seis meses), outro professor que esteja de licença, assumindo uma jornada adicional de 20 horas semanais, com adicional de remuneração correspondente a essa carga horária.

Nesse sentido, o professor da rede municipal de Macapá poderá assumir uma jornada de 60 horas semanais, ampliando sua jornada de trabalho. Certamente, o alargamento das horas de trabalho em situações como essa implica negativamente na condição docente e na qualidade do ensino. Consoante Barbosa *et al.* (2021), jornadas excessivas, além de prejudicar a saúde do professor, configuram-se como um obstáculo à sua atualização profissional.

Segundo o § 2º do Art. 15 da Lei n. 065/2009; “No caso do Professor em exercício na Educação Infantil e no segmento do 1º ao 4º ano do Ensino Fundamental, a carga horária de 20 (vinte) horas de substituição será cumprida integralmente em regência de classe”. Esse excerto constitui uma evidência de que jornadas de 20 horas na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental impedem a composição de 2/3 para regência e 1/3 para atividades extraclasse, conforme apontado por Jacomini e Penna (2016). Além disso, o cumprimento da carga horária de 20 horas integralmente em regência de classe, no caso desse professor que já detém uma jornada de 40 horas em outra classe, implica reconhecer que ele trabalhará um elevado número de horas na escola, com atividades ligadas à regência de classe. Logo, precisará realizar suas atividades extraclasse ou parte delas fora da escola, em casa, comprometendo, assim, sua qualidade de vida.

A administração municipal vem aperfeiçoando e desenvolvendo formas de intensificação do trabalho docente com base no alargamento de sua jornada de trabalho. Em 2023, a Secretaria Municipal de Educação de Macapá, por meio da Portaria n. 0316/2023-

SEMED/PMM, de 19 de abril, estabeleceu normas para a concessão de Complementação de Carga Horária Especial (CCHE) aos professores efetivos, para atuação em regência de classe para o atendimento das necessidades de excepcional interesse público da rede municipal de ensino. A referida complementação de carga horária tem por finalidade suprir “carências geradas em sala de aula” (Art. 2º) no ano de 2023.

Consoante o artigo 4º da Portaria n. 0316/2023, a concessão da CCHE era destinada ao atendimento: 1) da educação infantil (creche e pré-escola), 2) dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), 3) do ensino especial (creche, pré-escola, e 1º ao 5º ano), 4) da educação especial, e 5) do ensino fundamental na modalidade da educação de jovens e adultos (EJA). Sobre a jornada de trabalho, a referida Portaria estabeleceu que:

Art. 5º - A concessão de Carga Horária Especial semanal concedida ao profissional do magistério com 20 ou 40 horas, não excederá a 60 (sessenta) horas semanais.

Parágrafo único: O profissional do magistério com carga horária de 20 e 40 horas semanais poderá complementar sua carga horária até 60 horas semanais para atendimento das demandas educacionais da Secretaria Municipal de Educação do Município de Macapá.

Art. 6º - As horas prestadas a título de concessão de Carga Horária Especial são constituídas de horas-aula atribuídas de acordo com o calendário escolar e a legislação vigente e no estrito interesse público. (Macapá, 2023, p. 10).

A Portaria n. 0316/2023 determinou que a concessão da CCHE ocorresse mediante processo seletivo interno e formação de cadastro reserva. Foi fixada uma “remuneração correspondente a 20 horas para atuação nas turmas de carência” para o servidor selecionado. “A vigência da extensão da carga horária será até o final do ato que gerou a referida concessão” (Art. 25). Essa extensão poderá, a qualquer momento, ser revogada, “se cessada a necessidade da Rede Pública Municipal de Ensino ou quando o profissional não corresponder satisfatoriamente e receba avaliação negativa da direção da escola em que estiver lotado” (Art. 26). De fato, “A insuficiência de desempenho profissional do professor, se evidenciada e comprovada pelo diretor, acarretará a cessação imediata da Complementação de Carga Horária Especial celebrada com a Secretaria Municipal de Educação” (Art. 33).

Desse modo, percebe-se a adoção de uma forma mais precária de extensão da jornada de trabalho, muito similar às contratações por tempo determinado, caracterizadas pela justificativa superficial de atender a necessidades de excepcional interesse público, pela constituição de vínculos frágeis e precários entre contratado e contratante, assim como na ênfase dada ao desempenho do professor como critério para manutenção ou não do contrato. O professor efetivo acaba sendo enquadrado em diretrizes típicas do gerencialismo em voga na administração pública.

Chama a atenção que, segundo o artigo 20 da supracitada portaria, “Qualquer tipo de afastamento que ocorrer após a efetivação da concessão de Complementação de Carga Horária Especial encerrará a extensão concedida”. Isso inclui os afastamentos por doença. O professor não pode adoecer, do contrário, perderá a concessão e a remuneração correspondente às 20 horas de jornada semanal.

Essa imposição é claramente contraditória e um contrassenso, visto que um dos aspectos da intensificação do trabalho docente é o adoecimento. A quantidade de tempo que o trabalho consome tem diversas implicações na vida das pessoas. Trabalhar mais por unidade de tempo tem como resultado maior desgaste, cansaço, fadiga, com impactos na saúde do trabalhador em seus aspectos fisiológicos, mental, emocional e relacional. A quantidade de tempo dedicada ao trabalho afeta diretamente as condições de saúde do trabalhador, por comprometer inclusive o tempo livre e a possibilidade de usufruir dele (Furlanete; Czernisz; Santos, 2022).

Esse não foi o único absurdo observado. O Poder Executivo Municipal, que estabeleceu mecanismo para a extensão da jornada de trabalho do professor, “não fica obrigado a garantir a compatibilidade de horário aos servidores que exercem atividades cumuláveis no Art. 37, XVI, da Constituição Federal⁷⁹” (Art. 39). Por outro lado, “O servidor que estiver em regime de extensão de carga horária não está desobrigado de cumprir com as atribuições de planejamento, formação e escrituração escolar”. (Art. 41).

O professor em regime de 60 horas terá que compatibilizar sua jornada principal de 40 horas e a complementar de 20 horas, além de garantir tempo para os encargos inerentes ao trabalho extraclasse nas duas jornadas. É importante notar que um dos escopos da CCHE são os professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. Justamente os docentes que, sob o regime de 20 horas, possuem mais dificuldades em compor dois terços da jornada para regência de classe e um terço das atividades extraclases.

Ao professor resta utilizar as 16 horas reservadas para o trabalho extraclasse em sua jornada de 40 horas para dar conta das atividades de planejamento, formação e escrituração escolar inerentes à jornada de 20 horas, ou realizar essas atividades em um tempo adicional fora da carga horária de 60 horas. Ambas as situações obrigam esse professor a centrar forças no que é essencial em cada atividade, a se engajar com mais intensidade e a gastar mais energias para dar conta da carga adicional de trabalho.

⁷⁹ O inciso XVI do artigo 37 da CF de 1988 veda a acumulação de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários para: 1) dois cargos de professor, 2) um cargo de professor com outro técnico ou científico, e 3) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Outra forma mais precarizada de extensão da jornada de trabalho do professor efetivo de Macapá ocorre no âmbito do Programa Macapá: Município Alfabetizado, desenvolvido em parceria com o Programa Brasil Alfabetizado do Ministério da Educação. Por meio do Edital n. 0001/2024-SEMED/PMM, de 8 de julho de 2014, o Município realizou processo seletivo simplificado para seleção e formação de cadastro reserva de alfabetizadores voluntários. O alfabetizador voluntário deveria, “preferencialmente, ser professor das redes públicas de ensino” (Macapá, 2014, p. 1).

A duração do contrato de voluntário era de 8 meses. O professor efetivo voluntário receberia somente “uma bolsa para custeio de despesas com deslocamento e alimentação” (Macapá, 2014, p. 01). O trabalho voluntário é um dos aspectos da precarização do trabalho docente implementado pelas reformas neoliberais da educação. É uma forma de trabalho precarizado, atuante na intensificação do trabalho, que tem servido para sustentar políticas de exploração do trabalho docente por parte do Estado e de empresas (Guimarães; Soares; Casagrande, 2012; Melo; Gomes, 2020). O professor voluntário era responsável por:

- j) Apresentar o cadastro de no mínimo 10 (dez) e máximo de 25 (vinte e cinco) alfabetizandos, quando o funcionamento da turma acontecer em zona rural; e mínimo de 15 (quinze) e máximo de 25 (vinte e cinco), quando o funcionamento da turma acontecer em zona urbana, podendo o (a) alfabetizador (a) apresentar o cadastro para até 02 (duas) turmas (apresentação de 20 (vinte) alfabetizandos, no mínimo, em uma das turmas) e que funcionem em turnos diferentes; [...]
- m) Apresentar o local de funcionamento da (s) turma(s), sendo preferencialmente em escolas ou espaços alternativos que caracterizem uma sala de aula, nas condições de funcionamento adequadas para o processo de ensino e aprendizagem dos alfabetizandos conforme determinadas na Resolução/CD/FNDE Nº 52, de 11 de dezembro de 2013. (Macapá, 2014, p. 3).

Nesse sentido, ocorreu uma transferência de responsabilidades para o docente. O professor da rede pública de ensino que se dispôs voluntariamente a estender sua carga horária de trabalho também deveria cadastrar voluntariamente a sua turma ou turmas, em casos, e garantir a estrutura necessária para o seu funcionamento, o que incluía “espaço com capacidade para o número de alunos cadastrados, mobiliário apropriado com ventilação, iluminação adequada e limpeza constante” (Macapá, 2014, p. 6).

E essas não eram suas únicas atribuições. Dentre seus encargos estavam: participar de reuniões e de formação inicial e continuada; realizar planejamentos individuais e coletivos; desenvolver atividades pedagógicas diversificadas, como oficinas culturais, visita a museus, exposições, teatros, cinema e outras; auxiliar na distribuição e controle do material didático e alimentação dos alfabetizandos; registrar a frequência dos alunos e informar seu superior hierárquico sobre a evasão ou entrada de novos alunos; receber, acompanhar e orientar as

produções mensais dos educandos; entregar frequência mensal, planejamento e relatório de atuação ao seu superior hierárquico; e mobilizar esforços para garantir a obtenção de registro civil, do cadastro de pessoa física (CPF) e documentação básica de todos os alfabetizandos (Macapá, 2023).

Observou-se um alto volume de trabalho, agregando funções educativas e atividades burocratizadas a serem cumpridas numa jornada de 12,5 horas semanais para o professor com uma turma e de 25 horas semanais para o docente com duas turmas. Jornada que, segundo o Edital 0001/2024, deveria ser “com atendimento aos alfabetizandos” (Macapá, 2014, p. 5). Na lógica gerencialista, o aumento de tarefas burocráticas não vinculadas ao processo de ensino e aprendizagem, de atividades relacionadas à gestão, da quantidade de turmas e alunos atendidos, da carga horária destinada ao trabalho, constituem mecanismos de intensificação do trabalho docente (Furlanete; Czernisz; Santos, 2022).

A extensão da jornada de trabalho sob a forma de trabalho voluntário, além de intensificar o trabalho docente por meio de múltiplas demandas e cobranças, possui o agravante de não gerar vínculo contratual, nem obrigações de natureza trabalhista ou afins. No caso do professor efetivo, é uma extensão que se dá para além e por fora da jornada estabelecida em sua carreira por lei, sem possibilidade de cobranças por horas extras.

Os voluntários, assim como os monitores, tutores, oficinairos, auxiliares, estagiários, integram os “paraprofessores”, docentes sujeitos a relações contratuais precárias convocados a assumir as mais variadas funções no espaço escolar. Sua proliferação nas redes públicas de ensino torna mais gelatinoso o campo de trabalho, com consequências degradantes para a carreira docente (Shiroma *et al.*, 2017). Além da ampliação da jornada via carga-horária, a intensificação do trabalho docente pode ocorrer com base no enquadramento do professor em múltiplas funções e encargos, inclusive previstos nos planos de carreira. O docente torna-se multitarefeiro, tendo que lidar com diversos encargos que, em muitas situações, levam-no a extrapolar o tempo definido em lei para a sua jornada, adentrando outros tempos de sua vida, como a vida privada.

4.4.2 A conversão do professor em um instrumento polivalente

A jornada de trabalho é, ao mesmo tempo, uma grandeza constante e variável. Uma de suas partes é constante, por ser determinada pelo tempo de trabalho necessário à reprodução da força de trabalho do próprio trabalhador. Contudo, sua magnitude total varia consoante a duração do trabalho. Portanto, a jornada de trabalho é determinável, mas, considerada em si, é

também indeterminada (Marx, 2016). No “modo de produção capitalista, o trabalho necessário só pode constituir uma parte da jornada de trabalho, e a jornada de trabalho, portanto, nunca pode reduzir-se a esse mínimo” (Marx, 2016, p. 270).

Nesse sentido, o tempo de ensino é apenas uma parte do tempo de trabalho do professor. A docência exige muito do professor no aspecto intelectual, físico e, sobretudo, emocional. A jornada de trabalho docente não se restringe ao tempo marcado pelo relógio e às atividades desenvolvidas na escola. Muitas vezes, ela ultrapassa os limites do tempo definido em contrato. É uma jornada extensa por ir além das horas cumpridas em sala de aula e intensa porque as demandas do cotidiano de seu trabalho são muitas e exigentes (Barbosa *et al.*, 2021).

Essa especificidade que marca a jornada de trabalho docente não está descolada do processo de precarização do trabalho em curso desde a década de 1970. Uma das características principais da precarização do trabalho é a flexibilidade das funções dos trabalhadores, demandando deles a participação em diversas atividades e etapas do processo produtivo. No que concerne à docência, a flexibilização é a ampliação das atividades laborais desenvolvidas pelos professores, enquanto a intensificação do trabalho consiste na expansão quantitativa do número de aulas, turmas, discentes, turnos de trabalho e escolas nas quais os professores atuam (Piovezan; Dal Ri, 2019).

A flexibilização do trabalho docente é caracterizada pela ampliação das competências e funções do professor, devendo ser realizada no interior da escola e fora dela. O trabalho docente não mais se restringe à sala de aula, compreendendo a gestão da escola no que concerne ao planejamento, elaboração de projetos, discussão coletiva do currículo e da avaliação, dentre outras atividades, funções e competências que excedem os conhecimentos dispostos para o exercício da docência, convertendo o professor em um profissional polivalente ou multitarefeiro (Piovezan; Dal Ri, 2019).

A existência de tempo destinado a atividades extraclases na jornada de trabalho do professor representa um necessário avanço na legislação, assim como sua regulamentação pelos entes da Federação, mormente nos Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR). Entretanto, esse avanço demanda que se considerem aspectos relacionados à efetivação desse tempo em um contexto marcado pela demanda por docentes cada vez mais polivalentes.

É preciso considerar, por exemplo, que as atividades extraclasse inerentes à especificidade do trabalho do professor podem refletir o processo de flexibilização do trabalho, levando o trabalhador docente a assumir diversas funções e competências que incidirão sobre a quantidade de horas trabalhadas, intensificando o trabalho do professor, pois, a partir da década de 1990, o professor passou a ser mais exigido, sendo responsabilizado por atividades e tarefas

ligadas à gestão da educação. Desse modo, o docente é solicitado a participar da elaboração do projeto pedagógico da escola, de conselhos escolares, projetos diversos, da construção das relações entre escola e comunidade, dentre outras funções (Sousa; Moura, 2020). Vejamos como isso se manifesta no Município de Macapá, no Quadro 16, a seguir:

Quadro 16: Macapá: funções do magistério, atividades extraclasse, atribuições e deveres do professor

Lei n. 065/2009	Funções do magistério (do professor) (Art. 6º).	Docência, regência de classe, administração escolar, pesquisa educacional, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das atividades educacionais desenvolvidas na gestão do sistema educacional.
	Atividades complementares do professor (atividades extraclasse) (Art.14).	Reuniões, estudos didático-pedagógicos, planejamento coletivo e atividades com a comunidade.
	Atribuições do professor (Art. 40).	Participar da formulação de políticas educacionais nos diversos âmbitos do Sistema Municipal de Ensino; participar da elaboração da Proposta Político-Pedagógica da escola; elaborar planos, programas e projetos educacionais no âmbito de sua atuação; zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer e implementar estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas aulas estabelecidas, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional; colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e comunidades; desenvolver atividades em ambientes de aprendizagem, através das Tecnologias de Informação e Comunicação, e Programas de Educação, presencial ou à distância, com vistas à dinamização e modernização das práticas pedagógicas e a formação continuada dos profissionais da educação; desenvolver a regência efetiva; desenvolver pesquisa educacional.
	Deveres do professor (Art.49)	A preservação do sentimento de nacionalidade; o resgate e a preservação do patrimônio cultural, artístico, popular e ambiental; constante aperfeiçoamento e atualização profissional e cultural, de acordo com os planos, programas e projetos do sistema municipal de ensino; o zelo, dedicação e lealdade para com a escola e a comunidade escolar; o incentivo à participação, ao diálogo e à cooperação entre os educandos, demais educadores e a comunidade em geral, visando à construção de uma sociedade democrática; a promoção do desenvolvimento do senso crítico e da consciência política do aluno; o respeito ao aluno como sujeito do processo educacional e comprometendo-se com a eficiência de seu aprendizado; a comunicação à autoridade imediata sobre irregularidades de que tiver

		conhecimento na sua área de atuação ou às autoridades superiores em caso de omissões por parte da primeira; o cumprimento de suas atribuições, assim como das normas estabelecidas pela legislação educacional, bem como ao zelo pela ética profissional no exercício de suas atividades
--	--	--

Fonte: PCCR-PMM – Lei nº 065/2009.

O plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá parece refletir o processo de alargamento do conceito de docência, iniciado nos anos de 1990, convergindo para a ideia de *superprofessor*, via lógica das competências. Trata-se de um processo de reconversão docente alinhado aos interesses dos organismos multilaterais do capital a fim de produzir consenso para a reestruturação produtiva em curso e para uma racionalização que culpabiliza a educação ou a ausência dela pelas mazelas sociais (Triches; Evangelista, 2015).

Além das tarefas típicas da atuação docente, a gestão ocupa um papel central entre as competências do professor. São competências do professor de Macapá atividades que envolvam “administração escolar, pesquisa educacional, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das atividades educacionais desenvolvidas na gestão do sistema educacional” (Art. 6º, Lei n. 65/2009).

Na documentação internacional, a gestão é tratada como função do professor por diversos intelectuais e agências a serviço do capital. O professor deve administrar a escola, a aprendizagem e os problemas que nela surgirem, convertendo-se no superprofessor, um profissional com poderes aparentes para gerenciar a crise social que condiciona a escola. De um lado, alargam-se as tarefas docentes e de gestão. Do outro lado, esse alargamento dá-se numa perspectiva prática e utilitarista. Cobram-se dos professores um excesso de competências e responsabilidades. Exige-se que sejam flexíveis, competentes e adaptados às demandas do modo de produção capitalista (Evangelista; Triches, 2012; Triches; Evangelista, 2015).

O professor da rede municipal de Macapá precisa “zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer e implementar estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas aulas estabelecidas, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional” (Art. 40, Lei n. 65/2009). O tripé “planejamento-execução-avaliação” é posto em evidência no PCCR dos profissionais da educação de Macapá.

Esse mesmo tripé, consoante Triches e Evangelista (2015), consta em diversos documentos de agências internacionais como a UNESCO e a Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como em vários documentos de Ministérios da Educação dos países

que compõem o Mercosul. É visto como estratégico por garantir o entrelaçamento entre as competências e funções do professor e o envolvimento, a inclusão, a participação, a responsabilização, os resultados e o cumprimento de metas pelo professor. Nesse sentido, o tripé “planejamento-execução-avaliação” realça a prática do professor e, ao mesmo tempo, controla o seu trabalho e os resultados de sua atuação.

O professor, enquanto gestor ou participante da gestão, deve “planejar, executar e avaliar”, deve “elaborar planos, programas e projetos educacionais no âmbito de sua atuação” (Art. 40, Lei n. 65/2009). E isso deve ser realizado concomitantemente às tarefas próprias do professor: planejar e dar aulas, elaborar e aplicar atividades de aprendizagem, elaborar e corrigir provas, preencher diários e demais documentos. Desse modo, “praticamente todas as atividades da escola e dos profissionais da educação tornam-se função do professor e campo da gestão – inclusive a pesquisa” (Triches; Evangelista, 2015, p. 191).

Dentre as atribuições do professor de Macapá está a de “desenvolver pesquisa educacional” (Art. 40, Lei n. 65/2009). Entretanto, trata-se de pesquisa enquanto parte da gestão, produtora de conhecimentos sobre os alunos e a realidade onde se encontram imersos, sobre métodos e processos de ensinar e de aprender, propostas curriculares, práticas pedagógicas e organização da escola (Evangelista; Triches, 2012). Um tipo de pesquisa que segue uma razão instrumental e pragmática, restrita à dimensão técnica do trabalho docente.

O professor da rede municipal de Macapá, além de gestor e pesquisador, deve atuar como colaborador em diversas atividades. Ele “deve colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e comunidades” (Art. 40, Lei n. 65/2009) e promover “o incentivo à participação, ao diálogo e à cooperação entre os educandos, demais educadores e a comunidade, em geral, visando à construção de uma sociedade democrática” (Art. 49, Lei n. 65/2009). São atribuições e deveres tanto de caráter escolar como não escolar que ultrapassam possivelmente o tempo de ensino, a jornada extraclasse e, mesmo, a jornada total de trabalho docente definida em lei. Contudo, são deveres e atribuições que encontram respaldo na Lei n. 9.394/1996.

Segundo o artigo 13 da Lei n. 9.394/1996, além de lecionar, planejar, avaliar e participar da elaboração da proposta pedagógica da escola, os professores devem “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade” (Inc. VI). Logo, a Lei Municipal n. 065/2009 reproduz a flexibilização do trabalho docente que a LDBEN em vigor ratifica e legitima, ao exigir uma diversidade de funções a serem desempenhadas pelo professor.

Consoante à Lei n. 065/2009, dentre as ações que o professor de Macapá deve contemplar estão: “desenvolver atividades em ambientes de aprendizagem, através das Tecnologias de Informação e Comunicação, e Programas de Educação, presencial ou à

distância, com vistas à dinamização e modernização das práticas pedagógicas e à formação continuada dos profissionais da educação” (Art. 40, Lei n. 65/2009). Devem também garantir “A preservação do sentimento de nacionalidade; o resgate e a preservação do patrimônio cultural, artístico, popular e ambiental; constante aperfeiçoamento e atualização profissional e cultural, de acordo com os planos, programas e projetos do sistema municipal de ensino” (Art. 49, Lei n. 65/2009).

Esse é o perfil de professor preconizado por diversos organismos e agências internacionais, caracterizado pelo alargamento de suas funções, convergindo para a ideia de *superprofessor*, um professor multitarefas e com uma formação precária. Um professor polivalente que não dispõe de tempo para atualizar suas aulas ou refletir sobre sua prática docente. Afinal, com uma jornada de 40 horas semanais, que tempo se reserva à reflexão e à leitura de mundo, diante de uma organização do trabalho escolar que impõe ao professor um ritmo de trabalho típico da fábrica ou da empresa contemporânea? (Triches; Evangelista, 2015; Piovezan; Dal Ri, 2019).

O professor de Macapá possui como uma de suas funções “Participar da formulação de políticas educacionais nos diversos âmbitos do Sistema Municipal de Ensino” (Art. 40, Lei n. 65/2009). Apesar de representar um aspecto positivo, a Lei n. 065/2009 não esclarece que tipo de participação o professor terá na formulação dessas políticas, nem como se dará essa participação, se meramente colaborativa ou de fato democrática, com participação ativa nos processos de tomadas de decisão.

O consenso produzido, desde as reformas educacionais dos anos de 1990, sobre o professor, por organismos e agências internacionais, reproduzido pelas políticas educacionais em âmbito nacional, procura “construir a desejada aparência de ‘poder do professor’ [...] O objetivo é que os docentes [...] se responsabilizem pelos processos e resultados escolares e gerenciem sua formação” (Triches; Evangelista, 2015, p. 191). A gestão democrática da escola foi uma das principais reivindicações dos professores e movimentos da educação nos anos de 1980, resultando em sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Piovezan; Dal Ri, 2019).

Contudo, as reformas educacionais dos últimos anos, incluindo aquelas que tinham como escopo a gestão democrática, trouxeram novas demandas para os professores, sem lhes garantir adequadas condições de trabalho, considerando que muitas atribuições lhes foram imputadas sem a redução do número de aulas ministradas semanalmente, dificultando sua dedicação aos afazeres da gestão. O acúmulo de atividades pelo professor não possui nenhuma relação direta com a gestão democrática. Na verdade, a flexibilização do trabalho docente está

vinculada ao modelo empresarial de gestão imposto às escolas, provocando a perda de autonomia dos professores e o aumento de suas funções laborais (Piovezan; Dal Ri, 2019).

A Lei n. 065/2009 não fez alterações em relação ao que dispunha a Lei n. 039/2006 sobre as atividades, atribuições, funções e deveres do professor. Nesse sentido, o consenso sobre a conversão do professor em *superprofessor*, um profissional multitarefa, já se consolidou há bastante tempo em Macapá e ainda persiste, como observado no Edital n. 02/2018, de abertura de inscrições para o concurso público da educação do Município de Macapá. Conforme o Anexo I do referido Edital, são atribuições do professor de Macapá:

- Exercer a docência na educação básica – Educação Infantil e Ensino Fundamental I (anos iniciais) em unidade escolar localizada no Município de Macapá, existente ou que venha a ser criada, responsabilizando-se pela regência de turmas, pela aprendizagem dos educandos;
- Participar do processo que envolve planejamento, execução, monitoramento e avaliação, do projeto político pedagógico e do plano de desenvolvimento pedagógico e institucional da escola;
- Cumprir o calendário escolar da Secretaria Municipal de Educação de Macapá e participar da elaboração do calendário escolar da unidade de ensino a qual está vinculado;
- Atuar na elaboração e na implementação de projetos educativos, ou como docentes, em projetos de formação continuada de educadores, de acordo com as diretrizes da Secretaria de Educação Municipal de Macapá;
- Participar da elaboração e implementação de projetos e atividades de articulação e integração da escola com as famílias dos educandos e com a comunidade escolar;
- Participar de cursos e atividades de formação em serviço ou programas de capacitação profissional, quando solicitado;
- Acompanhar e avaliar sistematicamente seus educandos durante o processo de ensino e aprendizagem, utilizando os resultados do programa de avaliação externa para aperfeiçoar a sua prática pedagógica e promover a alfabetização de todos os educandos;
- Promover e participar de atividades complementares ao processo de sua formação profissional;
- Participar de formação continuada em serviço, planejamento e atendimento aos pais e educandos, conforme diretrizes da Secretaria Municipal de Educação de Macapá;
- Exercer outras atividades correlatas integrantes do projeto político pedagógico da escola, e da política educacional da Secretaria Municipal de Educação de Macapá;
- Dominar os conteúdos relacionados aos temas sociais (saúde, sustentabilidade ambiental, diversidade etc.) objetos da atividade docente e informar-se sobre os principais acontecimentos da atualidade que provocam impactos sociais, políticos e ambientais, reconhecendo a si mesmo como agente social e formador de opinião no âmbito de sua atuação profissional;
- Pautar decisões e escolhas pedagógicas por princípios éticos democráticos, de modo a não reproduzir discriminações e injustiças (Macapá, 2018, p. 15).

O perfil do professor multitarefa, com atribuições que extrapolam o trabalho na escola, implementado pelas reformas neoliberais e gerenciais da educação, se manteve. O Edital n. 02/2018 reflete uma tendência em curso, já cristalizada, de atribuir ao professor um excesso de competências e responsabilidades.

O professor deve administrar a escola, a aprendizagem e os problemas que nela surgirem, convertendo-se no superprofessor, um profissional com poderes aparentes para gerenciar a crise social que condiciona a escola. De um lado, alargam-se as tarefas docentes e de gestão. Do outro lado, esse alargamento dá-se numa perspectiva prática e utilitarista. Cobram-se dos professores um excesso de competências e responsabilidades. Exige-se que sejam flexíveis, competentes e adaptados às demandas do modo de produção capitalista (Evangelista; Triches, 2012; Triches; Evangelista, 2015).

Os professores são, ao mesmo tempo, instrumentos e objetos da reforma neoliberal da educação em curso. Eles são objetos, dado que possuem seu papel modificado a fim de atender aos desígnios da reforma, e são instrumentos, posto que é por meio deles que a reforma é e será implementada. Desse modo, suprime-se o professor enquanto sujeito histórico e garante-se a sua alienação dos processos políticos e econômicos (Evangelista; Triches, 2012; Triches; Evangelista, 2015).

O professor é reduzido a um instrumento, recurso ou insumo, junto aos demais insumos relativos à infraestrutura e materiais educativos. Essa visão retificadora do professor visa impedir sua atuação crítica, refletida, pensada e intencional. Outros processos políticos sob a égide da lógica gerencialista colaboram para a desintelectualização do professor e sua redução a mero insumo; dentre eles está a intensificação do trabalho docente, cujos desdobramentos são o alongamento da jornada, o alargamento das funções docentes, a sobrecarga de trabalho, o acúmulo de atividades, a polivalência, a autointensificação, a precarização das condições de trabalho e o adoecimento docente (Shiroma et al., 2017).

A atividade educacional em si é intensiva em trabalho humano dedicado à realização de projetos, exigindo altos níveis de continuidade e interação social (Fineduca, 2020). Nesse contexto de reconversão do trabalho docente, a sobrecarga de seu trabalho é evidente devido ao seu caráter flexível e polivalente, o que tem resultado na intensificação e precarização do trabalho docente (Evangelista, 2012).

A composição da jornada de trabalho sem o necessário tempo para a realização de suas diversas tarefas contribui para o quadro de flexibilização, intensificação e precarização do trabalho docente enquanto tempo gasto. Esse superprofessor polivalente, ou otimiza sua jornada legal desenvolvendo múltiplas tarefas em um mesmo espaço de tempo, tendo seu trabalho intensificado sem alterar a jornada, ou acaba por desenvolver suas múltiplas tarefas para além de sua jornada legal, ampliando seu tempo de trabalho, invadindo o tempo necessário para repor seus limites físicos, espirituais, morais e psicológicos. De todo modo, tem-se a flexibilização, intensificação e precarização do seu trabalho. Além da jornada de trabalho, os critérios de

movimentação da carreira são outro elemento inerente à valorização dos docentes da rede municipal de Macapá.

4.5 Critérios de movimentação da carreira dos docentes de Macapá

A movimentação na carreira é um aspecto importante da valorização docente, já que acarreta aumento no vencimento-base do professor. Não obstante, a diversificação inerente aos planos de carreira, observada ao nível nacional, requisitos como titulação, tempo de serviço, formação continuada e avaliação de desempenho são observados na maioria deles (Jacomini, Penna, 2016).

Em concordância com a legislação nacional em vigor, a Resolução n. 02/2009, em seu artigo 4º, relativo aos princípios norteadores dos planos de carreira, contempla a progressão na carreira mediante incentivos que decorrem da titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento (Rodríguez; Gutierrez; Severino, 2018). A Resolução n. 02/2009 restitui a experiência, o tempo de serviço e a formação, junto à avaliação de desempenho, como critérios a serem seguidos para a garantia da progressão na carreira docente. No que concerne à movimentação vertical, o Quadro 17, a seguir, apresenta informações sobre esse item na carreira docente do Município de Macapá:

Quadro 17: Critérios para movimentação vertical na carreira dos docentes do Município de Macapá

Lei/Norma	Critérios para movimentação vertical	Classes	Percentual no vencimento entre as classes %
Lei n. 039/2006-PMM	Titulação/formação Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	6 (A, B, C, D, E, F)	5
Lei n. 065/2009-PMM	Titulação/formação Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	6 (A, B, C, D, E, F)	5
Resolução n. 001/2022-SEMED/CGPC	Titulação/formação Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	6 (A, B, C, D, E, F)	5

Fonte: Lei n. 039/2006-PMM, Lei n. 065/2009-PMM, Resolução n. 001/2022-SEMED/CGPC.

Não ocorreram mudanças nos critérios de movimentação na carreira durante a passagem do plano de carreira anterior (Lei n. 036/2009) para o que está em vigência (Lei n. 065/2009). A movimentação vertical nos dois municípios está relacionada à formação, desde que o docente

não tenha faltas injustificadas e não tenha sofrido penalidade disciplinar. Manteve-se também o “acréscimo de 5% (cinco por cento) no vencimento inicial entre classes” (Art. 26, Lei n. 65/2009), sendo a carreira dos docentes municipais constituída por 6 classes.

Macapá utiliza a expressão “promoção funcional” para se referir à movimentação vertical. A promoção funcional “somente será concedida desde que a nova titulação tenha sido adquirida após o ingresso na rede pública municipal de ensino, ou, quando anterior, não havendo sido ofertada vaga compatível com a habilitação escolar correspondente à titulação” (Art. 23, Lei n. 65/2009). Em relação à movimentação horizontal, o Quadro 18, a seguir, sintetiza os critérios verificados na legislação municipal:

Quadro 18: Critérios para movimentação horizontal na carreira dos docentes do Município de Macapá

Lei/Norma	Critérios para movimentação horizontal	Interstício	Níveis/padrões	Percentual no vencimento entre os níveis/padrões %
Lei n. 039/2006-PMM	Avaliação de desempenho Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	12 meses	De 1 a 30	2
Lei n. 065/2009-PMM	Avaliação de desempenho Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	12 meses	De 1 a 30	2
Resolução n. 001/2022-SEMED/CGPC	Avaliação de desempenho Não ter faltas injustificadas Não ter sofrido penalidade disciplinar	12 meses	De 1 a 30	2

Fonte: Lei n. 039/2006-PMM, Lei n. 065/2009-PMM, Resolução n. 001/2022-SEMED/CGPC.

A passagem do plano de carreira anterior para o plano em vigência também não trouxe mudanças na movimentação horizontal dos docentes de Macapá. Macapá utiliza a expressão “progressão funcional” para se referir à movimentação horizontal. O interstício para sua concessão é de 12 meses; entretanto, não há garantia de percentual pelo trabalho feito (Pro labore facto), considerando somente o tempo de serviço.

Isso pode ser reflexo de um contexto onde aumentos e ganhos salariais com base exclusivamente no tempo de serviço são questionados, cada vez mais abandonados e substituídos por avaliações nos padrões estabelecidos pelo gerencialismo, pelo neoliberalismo e pela acumulação flexível. Além da ausência de faltas injustificadas e de penalidades disciplinares, o principal critério para concessão ou não da progressão funcional é a avaliação de desempenho. Segundo Ferreira (2022), a:

[...] avaliação de desempenho realizada em alguns países vem sendo utilizada para viabilizar as mais diferentes finalidades em relação ao trabalho docente, seja para promoção horizontal, como critério para progressão vertical, para incremento salarial, seja até mesmo para determinar a continuidade ou não na carreira, possibilitando sanções ao docente que não alcançar os níveis definidos. (Ferreira, 2022, p. 156).

A avaliação de desempenho faz-se expressamente presente nesse tipo de movimentação, apesar de a Lei n. 065/2009 não informar quais itens compõem essa avaliação. Um indicativo de quais critérios norteiam essa avaliação é dado pela Portaria n. 0242/2024-SEMED-PMM, que dispõe sobre a avaliação especial do estágio probatório dos profissionais da educação de Macapá. Segundo a referida Portaria:

Art. 2º. O processo de avaliação especial dos servidores em estágio probatório tem a finalidade de avaliar a aptidão e a capacidade para o desempenho do cargo observando os fatores de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade elencados no art. 23, I a V, da Lei Complementar nº 122/2018-PMM, bem como nos termos previstos nos artigos 16, 17 e 18 da Lei Complementar nº 065/2009-PMM. [...]

Art. 5º. Compete à Comissão de Gestão do Plano de Carreira (CGPC) no processo de avaliação especial dos servidores da educação em estágio probatório obedecer:

§ 1º. Os fatores de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade elencados no art. 23, I a V, da Lei Complementar nº 122/2018-PMM, em conformidade com os artigos 16, 17 e 18 da Lei Complementar nº 065/2009-PMM. [...] (Macapá, 2024, p. 05, 06).

A Lei n. 122/2018-PMM é o atual Estatuto do Servidor Municipal. Essa lei respalda os critérios para avaliação especial de desempenho do estágio probatório do servidor municipal: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. Vale frisar que se trata de categorias conceituais apropriadas pelo capital e valorizadas pela empresa capitalista na organização do trabalho rígido ou flexível.

O capital usa estratégias para manipular o trabalhador, visando o alcance eficaz e máximo dos resultados organizacionais. Nisso, categorias como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade são usadas como armas pelo capital para controlar o trabalhador. Estratégias gerencialistas como a avaliação de desempenho têm por objetivo aumentar a produtividade do trabalhador por meio do aprimoramento do controle de seu trabalho e, da cooptação de sua capacidade de iniciativa e da transferência das responsabilidades da organização para o indivíduo (Novaes; Dagnino, 2010).

A avaliação do trabalho docente é um processo importante, desde que numa perspectiva diagnóstica e formativa. No entanto, a avaliação de desempenho se enquadra no contexto do Estado regulador e avaliador, pautado na necessidade constante de avaliar os sistemas, escolas e professores. A avaliação de desempenho, enquanto parte dos atributos e características da

administração gerencial, tem sido utilizada como instrumento de controle e de responsabilização do trabalho docente, sob a lógica do mercado (Soares; Werle, 2020; Ferreira, 2022).

O interstício para a concessão das progressões funcionais é de 12 meses para 30 níveis/padrões, com o acréscimo de 2% para cada nível. Essa escala guarda uma correspondência parcial com o tempo estabelecido para a aposentadoria no Regime Próprio do Município de Macapá. Segundo o artigo 47B da Lei n. 1.758/2009; “poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições”:

- I — trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II — vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público;
- III — quinze anos de carreira;
- IV — cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;
- V — idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites fixados no art. 44, de 60 anos, se homem, ou 55, se mulher, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso I. (Macapá,

O tempo para se alcançar o topo da carreira mediante movimentação horizontal no Município de Macapá (30 anos) é o dobro do requisito mínimo de exercício da carreira docente para se estar apto à aposentadoria (15 anos) e está cinco anos acima do tempo de efetivo exercício no serviço público (25 anos). Coincide com o tempo de contribuição da mulher (30 anos), mas finda cinco anos antes do tempo de contribuição do homem. O professor do sexo masculino da rede municipal terá sua última progressão na carreira cinco anos antes de se aposentar.

Segundo Masson (2017), o número de anos previstos para se atingir o final da carreira deve garantir a continuidade da movimentação até o momento da aposentadoria, pois planos em que o professor chega muito cedo ao final da carreira e não permitem possibilidade alguma de continuar avançando geram estagnação, comprometendo a motivação para a permanência na profissão. É fundamental que a progressão seja contínua e compatível com o período de aposentadoria.

É preciso que a movimentação horizontal ocorra com regularidade, no interstício previsto em lei, para não comprometer o desenvolvimento da carreira do professor nem lhe gerar perdas quando for se aposentar. Todavia, a disputa por recursos provenientes do fundo público, que leva à promoção de ajustes fiscais, constitui um obstáculo constante à garantia e

efetivação de direitos previstos em lei. No dia 04 de novembro de 2023, a Prefeitura de Macapá aprova o Decreto n. 3.184/2023-PMM. Conforme o supracitado decreto:

Art. 1º Para manter o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município de Macapá ficam determinadas as seguintes ações:

I – suspensão, de forma temporária, de concessão de gratificações, promoções, progressões, verbas rescisórias, Plano de Cargos, Carreira e Remuneração ou qualquer outros benefícios que venham onerar a folha de pagamento e que impliquem em aumento de despesas aos cofres públicos do município, ressalvados as situações de necessidade excepcional de interesse público e em caso de calamidade pública. (Macapá, 2023, p. 3).

O Decreto n. 3.184/2023 suspendeu, temporariamente, não somente as progressões e promoções, mas também as gratificações e qualquer item dos planos de carreiras que implicasse em oneração da folha de pagamento ou aumento de despesas aos cofres públicos do Município. Entre as justificativas para essa suspensão estavam a política de austeridade fiscal, a necessidade de ajuste fiscal de contenção de gastos, os princípios estabelecidos pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a necessidade de racionalização dos gastos, a insuficiência dos valores repassados ao Município pelos governos estadual e federal, e a obrigação de reprogramar e reajustar a peça orçamentária conforme a LRF (Macapá, 2023).

Um dos principais marcos legais da política de austeridade fiscal em curso no Brasil é a LRF. A Lei Complementar n. 101/2000 surgiu em um cenário marcado pela pressão de organismos internacionais para que o Estado brasileiro adotasse medidas de abertura econômica, austeridade fiscal, controle de gastos e redução de investimentos em políticas públicas. Um de seus principais escopos é o controle da despesa com pessoal. O Poder Executivo dos estados e do Distrito Federal não pode investir mais que 49% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) em remuneração de servidores concursados, contratados, comissionados e agentes públicos. Os Poderes Executivos dos municípios não podem investir mais que 54% de sua RCL nesse tipo de remuneração (Sanches; Vieira, 2023).

A LRF estabelece que, ao atingir 95% do patamar máximo permitido para investimento em pessoal, os governos estaduais e as prefeituras ficam impedidos de realizar concursos ou contratar servidores e conceder aumentos e reajustes salariais. Também ficam proibidos de alterar os planos de carreira se tais medidas implicarem aumento de despesa com pessoal. Esses 95%, denominados de limite prudencial, correspondem à utilização de 46,55% da RCL no caso dos estados e 51,3% para os municípios (Sanches; Vieira, 2023).

Em geral, as previsões de responsabilidade fiscal tendem a prevalecer sobre os direitos e conquistas dos profissionais da educação. Medidas de contenção e redução de despesas, o não cumprimento ou a retirada de direitos, comumente, são embasadas na LRF por governadores e prefeitos. Essas justificativas, quase sempre, estão apoiadas na possibilidade de punição do gestor público que descumprir a Lei, prevista no artigo 73, e na sanção do próprio ente federado, como previsto no artigo 23 da LRF (Sanches; Vieira, 2023).

As políticas de austeridade e ajuste fiscal tendem a subtrair do fundo público recursos antes destinados à reprodução da força de trabalho para satisfazer imperativos economicistas. Isso inclui inviabilizar a carreira docente por meio da suspensão dos planos de carreira e de seus efeitos financeiros: progressões, promoções, reajustes, dentre outros, impactando a remuneração docente na totalidade e ao longo da carreira.

CAPÍTULO 5

5 REMUNERAÇÃO DOCENTE NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ: o legal, o real e suas contradições

Embora a valorização docente não se restrinja à garantia de uma adequada remuneração. Sem dúvida alguma, a remuneração é o elemento capaz de materializar com maior nitidez o grau de importância que o trabalho docente possui em uma sociedade. Uma carreira docente efetivamente valorizada perpassa pela garantia de uma remuneração que possibilite ao professor viver com dignidade e o estimule a entrar, permanecer e progredir na carreira.

No entanto, a reforma neoliberal e gerencial do Estado impacta a carreira docente no país por meio de políticas de austeridade fiscal, adoção de contratos temporários e precários, dentre outros mecanismos de espoliação do trabalhador docente. Isso interfere em diversas dinâmicas relativas à remuneração docente, como a sua composição, o cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) no vencimento base, a dispersão no vencimento correspondente à movimentação vertical e horizontal. Também reflete nos ganhos e perdas pecuniárias desse professor em relação ao PSPN, à inflação e ao salário-mínimo.

5.1 Composição da remuneração docente do Município de Macapá: o que ela pode nos dizer?

A composição da remuneração se baseia em vencimento base (ou salário base) e nos acréscimos decorrentes das vantagens pecuniárias. O vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público, com valor fixado em lei, não sendo passível de redução para cargos efetivos. Isso também ocorre no magistério público, em que “a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei” (Camargo *et al.*, 2009, p. 342).

O vencimento-base é um conceito mais restrito que remuneração, sendo esta composta pelo vencimento acrescido de benefícios sob a forma de dinheiro em retribuição aos serviços prestados por um servidor. Desse modo, “O vencimento representa a parte fixa do montante recebido pelo docente ao final do mês, sem qualquer tipo de acréscimo. Portanto, a política de reajuste salarial incide diretamente sobre esse elemento no contracheque” (Sales; França, 2018, p. 467). Nesse sentido, alterações no vencimento-base podem implicar ganhos monetários que

se traduzam objetivamente na valorização da carreira e do profissional, por possuírem caráter permanente, podendo ser incorporados à aposentadoria.

No entanto, outros fatores resultam em diferenciação da remuneração dos docentes e demais trabalhadores da educação no Brasil, incidindo sob a forma de vantagens pecuniárias. Dentre eles, destacam-se a formação acadêmica, o tempo de serviço na rede, a participação em atividades e em cursos de formação continuada, a avaliação de desempenho, a etapa de ensino onde se localiza o professor, o local onde se desenvolve o trabalho, dentre outros fatores que se encontram em consonância com os PCCR de cada ente da federação (Gutierrez *et al.*, 2013). Essa variação produz impacto nos valores referentes à remuneração total de cada profissional e encontra-se definida em Estatutos ou Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR). Estes representam o modo mais estruturado de organização e efetivação de uma política remuneratória de longo prazo (Jacomini; Minhoto; Camargo, 2012).

No caso dos profissionais da educação, a remuneração é constituída de vencimento-base do cargo, somado a vantagens pecuniárias (permanentes e transitórias) fixadas em lei. Essas vantagens podem aparecer sob várias denominações: gratificações, adicionais, abonos, auxílios, indenizações, honorários, prêmios, dentre outras (Jacomini; Minhoto, 2015). Dentre as vantagens pecuniárias, se destacam as gratificações. A gratificação é uma compensação financeira concedida ao servidor pela realização de serviços comuns em condições específicas ou uma ajuda pessoal frente a determinadas situações que deterioram o orçamento do servidor. Encontram-se relacionadas ao serviço que está sendo executado ou à condição em que se encontra o servidor em determinado momento. Por isso, tem caráter contingencial ou transitório (Gutierrez; Rolim; Luz, 2011).

As vantagens pecuniárias podem ser por tempo de serviço, quando concedidas tendo como parâmetro o tempo de exercício ou atividade do cargo, tornando-se permanentes enquanto durar o exercício do cargo fixado em lei. São vantagens que se integram automaticamente ao padrão de vencimento do servidor, desde que consumado o tempo estabelecido em lei. São vantagens pelo trabalho já feito (*Pro labore facto*). São exemplos desse tipo de vantagem os adicionais por anuênio, biênio, triênio, dentre outros (Meirelles, 1964).

As vantagens pecuniárias também podem ser modais ou condicionais, quando demandam, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações ou o cumprimento de determinadas condições, ou o atendimento de obrigações estabelecidas pela administração. São vantagens concedidas pelo trabalho que está sendo feito (*Pro labore faciendo*). Daí porque, ao cessar o trabalho, ou quando desaparece a situação, fato ou condição que a gerou, deve cessar o pagamento de tais vantagens. São exemplos de vantagens modais ou condicionais os

adicionais de função, de tempo integral, de dedicação plena, de nível universitário, como as gratificações por risco de vida e saúde, gratificações de serviço, gratificações em razão de condições pessoais do servidor, salário-família e outras dessa espécie (Meirelles, 1964).

As gratificações, assim como outras vantagens pecuniárias, podem ser do tipo temporárias ou permanentes. As vantagens pecuniárias temporárias, transitórias ou variáveis são garantidas pelo trabalho em situações especiais, possuindo duração limitada e não são incorporadas à aposentadoria. Por outro lado, as vantagens pecuniárias permanentes ou fixas são aquelas que se incorporam à aposentadoria, pois, quando são concedidas, passam a compor a remuneração do docente (Jacomini; Nascimento; Imbó, 2020). O Quadro 19 a seguir apresenta as vantagens pecuniárias dos professores da rede municipal de Macapá previstas no antigo Estatuto do Servidor Municipal e no antigo plano de carreira dos profissionais do magistério:

Quadro 19: Macapá – vantagens pecuniárias dos professores da rede municipal presentes no Estatuto do Servidor (2000-2017) e no plano de carreira e remuneração (2006-2008)

Legislação	Vantagem	Valor %	Tipo
Lei n. 014/2000 e Lei n. 039/2006	Auxílio natalidade	50% por nascituro	Pontual e transitória
	Auxílio a dependente especial	30% do vencimento	Pontual e transitória
	Auxílio-Alimentação	Não informa	Pontual e transitória
	Auxílio-Transporte	Não informa	Pontual e transitória
	Auxílio-Família	5% do salário-mínimo	Pontual e transitória
	Auxílio-Licença para tratamento de saúde	50% do vencimento	Pontual e transitória
	Remuneração pela participação em órgãos de deliberação coletiva	Não informa	Pontual e transitória
	Ajuda de custo	Não informa	Pontual e transitória
	Diárias e passagens	Não informa	Pontual e transitória
	Honorários, nos termos fixados em lei específica ou regulamento, a título de: a) trabalho técnico ou científico de utilidade para o ensino; b) participação em comissão organizadora e julgadora de concurso ou exame seletivo.	Não informa	Pontual e transitória
	Indenização de transporte	Não informa	Pontual e transitória
	Adicional por serviço extraordinário	50% na remuneração	Permanente
	Adicional/Abono de Férias	50% na remuneração	Permanente
	Adicional de nível superior	20% na remuneração	Permanente
	Adicional por tempo de serviço (a partir do mês em que completar o anuênio).	1% no vencimento	Permanente
	Retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento (integra os proventos de aposentadoria)	20% no vencimento	Permanente
	Gratificação natalina	1/12 ou 8,33% da remuneração	Permanente
	Gratificação de Interiorização (GI) (integra os proventos de aposentadoria)	30%, 40% ou 50% no vencimento	Permanente
	Gratificação de Ensino Especial (GEE) (integra os proventos de aposentadoria)	20% no vencimento	Permanente
	Gratificação de Dedicação Exclusiva (GDE) (integra os proventos de aposentadoria)	55% no vencimento	Permanente

	Gratificação de Regência de Classe (GRC) (integra os proventos de aposentadoria)	No vencimento; 40% (2006), 50% (2007), 60% (2008)	Permanente
--	--	---	------------

Fonte: Lei n. 014/2000 e Lei n. 039/2006.

As vantagens pecuniárias dos professores de Macapá, por algum tempo, estiveram prescritas na Lei n. 041/2000, Estatuto dos Servidores Municipais de Macapá (ESMM) anterior, e na Lei n. 039/2006, Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público do Município de Macapá anterior. Segundo essas duas legislações, os docentes municipais tinham direito a 21 vantagens pecuniárias, sendo 10 (48%) de caráter permanente e 11 (52%) de natureza transitória. Destaca-se o maior número de vantagens variáveis, com possíveis implicações negativas para a aposentadoria docente.

Os tipos de vantagens transitórias identificados no antigo Estatuto do Servidor e no plano de carreira e remuneração se caracterizavam por serem pagas em situações específicas e não se incorporarem aos ganhos de aposentadoria. Portanto, todas possuíam um critério ou requisito de exclusão, que delimitava seu alcance, razão pela qual não contemplavam todo o corpo docente de Macapá. Por suas características, não modificavam o vencimento base, pois constituíam acréscimos percentuais ou nominais sob a forma de vantagens pecuniárias. Uma parte das vantagens temporárias constituía benefícios inerentes ao plano de seguridade social do Município de Macapá, visando dar cobertura aos riscos a que estavam sujeitos o servidor e sua família: auxílio-natalidade, auxílio a dependente especial, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-família e auxílio-licença para tratamento de saúde.

Outras vantagens variáveis estavam àquelas relacionadas à realização de trabalhos específicos: as diárias e passagens, a ajuda de custo, a remuneração por participação em órgão de deliberação coletiva e os honorários a título de trabalho técnico ou científico de utilidade para o ensino e participação em comissão organizadora e julgadora de concurso ou exame seletivo. Estas são vantagens que obedecem a condições especiais, muito pontuais e restritivas para sua concessão.

Uma parte significativa das vantagens transitórias tinha natureza indenizatória: auxílio-alimentação, auxílio-transporte, indenização de transporte, ajuda de custo, diárias e passagens. As verbas indenizatórias visam reparar um prejuízo ou despesa relacionada ao trabalho, sem ser uma contraprestação por um serviço prestado. Não integram o cálculo previdenciário ou tributação e “não se incorporam ao vencimento ou ao provento para qualquer efeito” (§ 2º, Art. 40, Lei n. 014/2000).

Segundo o § 2º do Art. 40 da Lei n. 014/2000, constituíam vantagens pecuniárias permanentes as gratificações e os adicionais, pois se incorporavam “ao vencimento ou provento” do servidor municipal. Dentre essas vantagens estavam: o adicional por serviço extraordinário, o adicional de férias, o adicional de nível superior, o adicional por tempo de serviço e a gratificação natalina. Vale destacar que a Lei n. 039/2006 (Plano de Carreira e Remuneração) usa o termo “abono” de férias. Como a referida lei apresenta o mesmo percentual (50%) e faz descrição similar às condições para o seu recebimento e de quem faz jus à vantagem, depreende-se que se trata do adicional de férias presente na Lei n. 014/2000.

A presença do adicional por tempo de serviço e do adicional de nível de escolaridade são indicativos de que o Estatuto do Servidor Municipal do ano 2000 procurou valorizar o tempo de serviço e a formação de nível superior do servidor. Dentre as vantagens permanentes, quatro delas (abono de férias, adicional por serviço extraordinário, gratificação natalina e retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento) tinham um caráter pontual e restrito, seja em relação ao período em que eram efetivadas, seja pelo tempo de execução extraordinário da atividade que conferia o direito à vantagem ou por critérios mais específicos ligados à função ou cargo.

O adicional por tempo de serviço e a gratificação natalina são garantidos pelo trabalho realizado (tempo de serviço consumado). O adicional por tempo de serviço é uma vantagem pecuniária, cujo percentual de 1% estava relacionado ao período de um ano de serviço consumado (um anuênio), incidindo sobre o vencimento base do servidor. Trata-se de uma vantagem que premia “os professores ao valorizar seu tempo de trabalho dedicado ao ensino público, como se fosse um benefício futuro continuar na carreira docente” (Jacomini; Nascimento; Imbó, 2020, p. 10).

Por ser resultado do tempo de serviço já prestado, era incorporado automaticamente ao vencimento, acompanhando-o na disponibilidade e na aposentadoria. Sua adoção se justifica pelo sentido de justiça que tal acréscimo no vencimento representa para aqueles que há mais tempo se dedicam ao trabalho ou ao serviço público, nos quais se presume tenham mais experiência e acumulem mais conhecimentos para um exercício de suas funções com qualidade. Apesar disso, é um tipo de vantagem que pode ser suprimida no futuro mediante lei que a suprimir (Meirelles, 1964; Jacomini; Minhoto; Camargo, 2012).

Foi o que ocorreu com o adicional por tempo de serviço em Macapá quando a Lei n. 122/2018, de 24 de abril (atual Estatuto do Servidor do Município de Macapá), revogou a Lei n. 014/2000, suprimindo o anuênio, sendo garantido o direito ao seu recebimento somente aos

servidores municipais que ingressaram no serviço público até a data de vigência da Lei n. 122/2018.

A gratificação natalina ou 13º terceiro salário é uma vantagem garantida desde 13 de julho de 1962, no governo João Goulart, por meio da Lei Federal n. 4090/1962. É considerada pela Constituição Federal de 1988 (no Inciso VIII do Art. 7º) um direito do trabalhador ativo e aposentado, sendo obrigatório o seu pagamento. O trabalhador recebe um valor correspondente a um mês de trabalho a mais no ano fiscal. Caso seja demitido ou se aposente em um período inferior ao prazo estipulado, recebe um valor proporcional ao trabalho realizado. Algumas administrações dividem a gratificação natalina em duas parcelas, fazendo a antecipação de um montante ou percentual do valor a ser recebido para os meses de julho, de novembro ou para o mês de aniversário do servidor (Jacomini; Minhoto; Camargo, 2012).

A gratificação natalina possui um caráter mais universal, por ser devida a todos os servidores municipais ativos e aposentados e por representar 100% de uma remuneração mensal devida a todos os profissionais da educação, visto ser este um direito constitucional. No entanto, é uma vantagem que se executa apenas uma vez por ano, tendo potencial de valorização profissional pontual e limitado. A Lei n. 039/2006 apresentava mais 5 vantagens pecuniárias permanentes: a Gratificação de Interiorização (GI), a Gratificação de Ensino Especial (GEE), a Gratificação de Dedicção Exclusiva (GDE), a Gratificação de Regência de Classe (GRC) e o abono de férias. No caso das gratificações, as quatro apresentam condicionalidades que as deixam restritivas quanto ao seu recebimento e, consoante à Lei n. 014/2000, eram permanentes, pois se incorporavam ao vencimento do servidor. O caráter permanente dessas gratificações foi reforçado pela Lei n. 039/2006, que, em seu artigo 31, estabeleceu que as gratificações previstas nesta Lei integravam os proventos da aposentadoria dos profissionais do magistério.

A gratificação de interiorização (GI) é uma vantagem pontual e permanente vinculada ao local de trabalho, presente no antigo Estatuto do Servidor de Macapá (Lei n. 014/2000) e no plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério do Município (Lei n. 039/2006). A GI indica uma compensação para o grau de dificuldade das condições de acesso a determinados locais e que, portanto, demandam estímulos pecuniários para compensar despesas ou dificuldades decorrentes do deslocamento e fixação nesses locais. Seu percentual é variável, em consonância com a distância entre a unidade escolar do distrito municipal e a sede do Município, podendo ser de 30% (até 30 km), 40% (de 31 a 80 km) e 50% (a partir de 81 km).

A GI insere-se no âmbito das vantagens pecuniárias instituídas legalmente para promover o incentivo da permanência docente em espaços mais vulneráveis ou de difícil acesso, a fim de evitar a falta de professores, o abandono e a rotatividade docente nas escolas fora da sede administrativa ou em lugares marcados pela vulnerabilidade social. É um tipo de vantagem onde a falta de professores e a rotatividade docente são encaradas como algo a ser resolvido no contexto intraescolar, abstraindo-se problemas mais complexos que interferem na permanência do professor em determinado território, como a realidade social onde está inserida a escola, a infraestrutura de acesso ao local onde está inserida a escola, a precariedade das condições de vida e trabalho do professor, as lacunas existentes nas políticas de valorização dos profissionais da educação, dentre outros (Saraiva, 2023).

Também transfere a responsabilidade de administrar esses problemas ao professor, já que ele receberá a GI para permanecer na escola; não obstante, os problemas que tornam o acesso e a permanência na localidade onde se insere a unidade escolar continuarem irresolutos. Vale frisar que, apesar de constar como uma vantagem permanente na Lei n. 039/2006, seus efeitos cessam com a saída do professor da unidade escolar, onde faz jus à GI, tornando-a uma vantagem pontual e restrita.

A Gratificação de Educação Especial (GEE), de 20% sobre o vencimento, é uma vantagem pecuniária ligada à modalidade de ensino que está presente na legislação nacional e local. A GEE é descrita na normativa como exclusividade do professor e do especialista em educação que desempenha suas funções em regência de classe e atendimento pedagógico exclusivamente aos alunos portadores de necessidades especiais nos centros especializados, nas unidades de ensino da secretaria municipal de educação ou em entidades conveniadas.

O uso da expressão “exclusivamente aos alunos portadores de necessidades especiais” deixou claro que a Lei n. 039/2006 excluiu do direito à GEE os professores da rede pública que possuem alunos da educação especial em salas regulares. Por outro lado, garante a GEE aos professores de escolas conveniadas (do setor privado) que atendem exclusivamente esse público-alvo. A GEE instituída pela Lei n. 039/2006 é excludente e restritiva. Além dos professores de sala de aula com discentes da educação especial, exclui-se o grupo dos auxiliares educacionais que trabalham com esses alunos nas unidades de ensino e centros especializados.

É, no mínimo, paradoxal que uma política de valorização dos profissionais da educação que guarda relação com as políticas de educação inclusiva exclua uma parcela de trabalhadores com papel importante na consolidação de uma educação efetivamente inclusiva. É como se o professor da sala regular e o auxiliar educacional não interagissem com os discentes da educação e não tivessem em relação a esses alunos nenhum encargo ou responsabilidade.

Um dos discursos que justificam a existência dessa vantagem pecuniária é que o professor da educação especial costuma gastar com aquisição e produção de materiais didáticos. Entretanto, os docentes que lecionam em turmas inclusivas assumem a inclusão, na prática, com jornadas estendidas para o planejamento e preparação das aulas e materiais especiais e, em muitos sistemas de ensino, não recebem pelas horas-aulas necessárias à elaboração do trabalho adaptado (Extraclasse, 2023).

A lei não deveria fazer distinção entre professores, pois o professor da sala regular também possui como função educar todo o aluno no ambiente escolar, e não apenas ministrar aula expositiva. O professor da sala regular e o professor da educação especial atuam com o mesmo estudante, um exclusivamente com esse aluno em tempos e espaços específicos, o outro na sala de aula, junto aos demais discentes. Da forma como estava disposto no antigo plano de carreira dos docentes de Macapá, criou-se o grupo dos professores com GEE e os sem GEE, uma divisão execrável que não encontra amparo no princípio da igualdade fixado pelo artigo 5º da Constituição Federal. Nesse sentido, não poderia haver discriminação entre professores para fins de pagamento da GEE (Jusbrasil, 2016).

As gratificações estabelecidas pela Lei n. 039/2006 revelam algumas questões inerentes ao trabalho docente que parecem ter preocupado o legislador municipal. A prescrição de uma Gratificação de Dedicção Exclusiva (GDE) parece indicar que há discentes na rede municipal de Macapá que exercem mais de uma jornada de trabalho, atuando fora do sistema municipal, e tal gratificação visa estimulá-los a cumprir sua jornada apenas no Município, tanto que ela corresponde a 55% do vencimento do professor de Macapá. Certamente, houve o reconhecimento de que essa é uma questão que não deve ser desconsiderada, por ser um problema de âmbito nacional.

No Brasil, a dedicação exclusiva (DE) ainda não faz parte da realidade da maioria dos professores. A DE é uma demanda que atravessa décadas e que está diretamente associada à qualidade da educação no país e ao bem-estar do professor. O trabalho em diferentes redes de ensino, escolas e turmas demanda grande parte do tempo do professor, deixando-o suscetível à exaustão. A dedicação exclusiva a uma única escola, numa única rede de ensino, é essencial para o professor realizar seu trabalho com qualidade, de forma segura, estabelecendo vínculos mais fortes e perenes de trabalho ano a ano, adquirindo identificação com seus alunos e se sentindo verdadeiramente valorizado (Lima, 2023). A previsão da GDE põe em evidência o problema da baixa remuneração docente, que muitas vezes leva o professor a trabalhar em mais de uma escola e/ou rede de ensino.

A insuficiência da remuneração e as políticas de arrocho salarial são uma das causas da intensificação da jornada de trabalho docente e da precarização das relações de emprego. O salário dos professores da educação básica no Brasil é baixo quando comparado ao de docentes de outros países (Sousa; Moura, 2020). “A condição de pauperização salarial obriga a maioria dos professores a trabalhar em mais de uma escola: trabalham em escolas estaduais, nas municipais e ainda nas [escolas] particulares. Não há um local único e fixo de trabalho” (Lourencetti, 2014, p. 16).

A gratificação de regência de classe (GRC) foi criada para estimular e valorizar o professor que está em sala de aula ou atuando como docente em programas de formação continuada presenciais e à distância. A Lei n. 039/2006 estabeleceu uma elevação gradual em percentual, iniciando com 40% sobre o vencimento do professor, passando para 50% em 2007 e finalizando com 60% em 2008.

Além de se constituir em uma medida voltada para valorizar a atividade docente, a GRC também visa coibir a fuga de professores da sala de aula, sua lotação em outros órgãos ou setores e os desvios de função, evitando prejuízos educacionais e financeiros para o sistema de ensino e a administração pública. O princípio é de que quem não estiver em sala de aula ou espaço equivalente definido por lei perca parte de sua remuneração atinente à regência de classe. Isso impediria ou atenuaria a saída de professores, reduzindo supostamente a demanda por novas contratações e os gastos com a folha salarial e encargos trabalhistas (Silva, 2015).

O caso da rede estadual de ensino do Amapá é ilustrativo. No ano de 2012, o governo estadual incorporou a GRC ao vencimento base dos professores da rede estadual. A GRC correspondia a 100% do vencimento base (Silva, 2015). Essa medida foi usada como estratégia para burlar a lei do PSPN, já que, com a incorporação, “o professor A1 passou a receber R\$ 1.027,32 a mais que o PSNM [Piso Salarial Nacional do Magistério] (60,5%)” (Silva, 2015, n.p.). Sem a gratificação, “chegou-se, ao final de 2013, ao número de 4.703 professores estaduais que não estavam em sala de aula (47%). No final de 2012, esse número era de 3.814 professores (42,1%). Um acréscimo de 23,3%” (Silva, 2015, n.p.).

Segundo Silva (2015), após 25 de abril de 2013, 889 profissionais da rede estadual de ensino alteraram seus locais de trabalho, acréscimo correspondente a 53,6% dos 1.660 novos professores que o governo do estado afirmava ter admitido em concurso público. Portanto, a incorporação da regência de classe representou uma dupla oneração do orçamento: pagou-se um salário integral para o professor ficar lotado em outro órgão, quando antes pagava-se somente a metade (o vencimento) e contratou-se outro profissional para suprir a carência deixada.

Considerando o adicional por tempo de serviço (extensivo a todo servidor), a GI, a GEE, a GDE e o percentual de 60% da GRC a partir de 2008, as vantagens pecuniárias poderiam representar, em um ano, de 61% a 166%, 176% ou 186% da composição da remuneração. Os 61% dizem respeito ao recebimento somente do adicional por tempo de serviço e da GRC, enquanto os 166%, 176% ou 186% estão relacionados à situação em que o professor hipoteticamente fizesse jus ao adicional por tempo de serviço, atuasse com alunos da educação especial fora da sede do Município com dedicação exclusiva, fazendo jus à GI, GEE, GRC e GDE. Acrescentando o adicional de nível superior às vantagens pecuniárias, poderiam representar de 81% a 186%, 196% ou 206% da composição da remuneração em um ano, isto é, em alguns casos poderiam representar mais que o dobro do valor do vencimento base do professor.

No contexto de vigência do Estatuto do Servidor Municipal e do Plano de Carreira e Remuneração anteriores, as vantagens pecuniárias tinham um peso significativo na composição da remuneração do professor de Macapá. Seu aspecto positivo se traduzia na existência de 10 das vantagens pecuniárias permanentes que representavam 48% do total de vantagens, sendo quatro delas integrantes dos proventos da aposentadoria do professor, justamente as quatro gratificações presentes na Lei n. 065/2006. No âmbito do antigo plano de carreira (Lei n. 039/2006), as vantagens fixas representavam 56% do total de vantagens e tinham uma participação percentual considerável na composição da remuneração docente. O plano de carreira é alterado com a Lei n. 65/2009, assim como o Estatuto do Servidor pela Lei n. 122/2018. O Quadro 20 a seguir apresenta as mudanças e permanências em relação às vantagens pecuniárias devidas aos professores de Macapá:

Quadro 20: Macapá – vantagens pecuniárias dos professores da rede municipal presentes no Estatuto do Servidor (2018-dias atuais) e no plano de carreira e remuneração (2009-dias atuais)

Legislação	Vantagem	Valor %	Tipo
Lei n. 065/2009 (Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública do Município de Macapá)	Auxílio-Deslocamento	Não informa	Pontual e transitória
	Auxílio Pré-escolar	Não informa	Pontual e transitória
	Auxílio-Alimentação	Não informa	Pontual e transitória
	Auxílio-Transporte	Não informa	Pontual e transitória
	Salário-Família	5% do menor salário da Prefeitura	Pontual e transitória
	Auxílio-doença	Não informa	Pontual e transitória
	Remuneração pela participação em órgãos de deliberação coletiva	Não informa	Pontual e transitória
	Ajuda de custo	Um mês de remuneração	Pontual e transitória
	Diárias e passagens	Não informa	Pontual e transitória
	Honorários, nos termos fixados em lei específica ou regulamento, a título de:	Não informa	Pontual e transitória
Lei n. 074/2010	a) trabalho técnico ou científico de utilidade para o ensino;		

(altera a Lei n.065/2009)	b) participação em comissão organizadora e julgadora de concurso ou exame seletivo.		
Lei n. 122/2018 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Macapá)	Indenização de transporte	Não informa	Pontual e transitória
	Adicional por serviço extraordinário	50% na remuneração	Permanente
	Adiciona/Abono de Férias	33,33% na remuneração	Permanente
	Adicional de nível superior	20% na remuneração	Permanente
	Adicional de pós-graduação (Alteração da Lei n. 065/2009)	No vencimento: 10% (especialização lato sensu), 20% (mestrado), 30% (doutorado)	Permanente
Resolução n. 001/2022 - SEMED/CGPC (Estabelece critérios uniformizados para a concessão de promoção, promoção e vantagens pecuniárias)	Retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento (integra os proventos de aposentadoria)	Não consta	Pontual e transitória
	Gratificação natalina	1/12 ou 8,33% da remuneração	Permanente
	Adicional de interiorização (Alteração da Lei n. 065/2009)	25% do vencimento	Transitória
	Gratificação de Ensino Especial (GEE) (integra os proventos de aposentadoria)	20% no vencimento	Permanente
	Gratificação de Dedicação Exclusiva (GDE) (integra os proventos de aposentadoria)	55% no vencimento	Permanente
	Gratificação de Regência de Classe (GRC) (integra os proventos de aposentadoria)	No vencimento; 45% (2009), 85% (2010), 45,5% (2014).	Permanente

Fonte: Lei n. 065/2009-PMM, Lei n. 074/2010-PMM, Lei n. 122/2018-PMM, Resolução n. 001/2022-SEMED.

O atual Estatuto do Servidor Municipal de Macapá (Lei n. 122/2018) e o plano de carreira dos profissionais da educação municipal em vigor (Lei n. 65/2009) garantem ao docente do Município 22 vantagens pecuniárias, sendo 8 (41%) vantagens fixas e 13 (59%) vantagens temporárias para o pessoal do quadro efetivo anterior à publicação da Lei n. 122/2018. Os docentes que ingressaram no quadro de efetivos após a publicação da supracitada lei possuem direito a 20 vantagens pecuniárias⁸⁰, sendo 7 (35%) vantagens fixas e 13 (65%) vantagens variáveis.

Percebe-se um aumento das vantagens variáveis em relação à legislação anterior, que pode trazer implicações negativas para a aposentadoria dos professores. O grande destaque dado a esses “penduricalhos” certamente deve favorecer a ocorrência de distorções na remuneração entre os servidores, especialmente entre ativos e aposentados. Uma parte delas integra os benefícios do plano de seguridade social do Município, como o auxílio-doença e o salário-família.

Uma parte dos tipos de vantagens pecuniárias é vinculada aos direitos trabalhistas presentes na Constituição Federal ou em legislação nacional infraconstitucional. Portanto, são

⁸⁰ Os servidores municipais que ingressaram depois da publicação da Lei n. 122/2018 (24 de abril) não têm direito a duas vantagens que na Lei n. 014/2000 constituíam vantagens fixas para o servidor municipal: o adicional de nível superior e o adicional por tempo de serviço.

um direito de todos, devendo constar na legislação municipal pertinente. Exemplos disso são o auxílio-doença e o salário-família. Ambos estão na lista de benefícios (Art. 18) previstos pelo Regime Geral de Previdência Social, instituído pela Lei federal n. 8.213/1991. O auxílio-doença é previsto nos artigos 59 a 63 da referida lei e regulamentado nos artigos 71 a 80 do Decreto Presidencial n. 3.048/1999, que regulamenta a previdência social.

Parte significativa das vantagens pecuniárias estabelecidas para os servidores municipais de Macapá e, conseqüentemente, para os docentes da rede municipal, só o foram para cumprimento do que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 7º. A carta constitucional garante aos trabalhadores urbanos e rurais o direito ao décimo terceiro salário, ao salário-família e ao adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas (Brasil, 1988). A “remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal” está inscrita em seu inciso XVI, e o “gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal” está posto em seu inciso XVII.

O salário-família, por exemplo, antes era garantido a todo trabalhador urbano ou rural. Contudo, a Emenda Constitucional n. 20/1998 alterou o Art. 7º da Constituição Federal e restringiu esse benefício aos trabalhadores de baixa renda (Brasil, 1998). Foram mantidas as vantagens variáveis associadas à realização de trabalhos específicos: as diárias e passagens, a ajuda de custo, a remuneração por participação em órgão de deliberação coletiva e os honorários a título de trabalho técnico ou científico de utilidade para o ensino e participação em comissão organizadora e julgadora de concurso ou exame seletivo. Estas são vantagens que obedecem a condições especiais muito pontuais e restritivas para sua concessão.

A ajuda de custo apresentou uma redução no seu valor. No antigo Estatuto do Servidor Municipal, poderia chegar até o limite de 3 meses de remuneração do servidor. Na Lei n. 122/2018, corresponde a somente um mês de remuneração do servidor. As diárias e passagens deixam de se restringir ao âmbito municipal, intermunicipal e estadual para abranger também deslocamentos eventuais ou transitórios no âmbito do território nacional e no exterior.

Uma parte considerável das vantagens transitórias tem natureza indenizatória: auxílio-alimentação, auxílio-transporte, indenização de transporte, auxílio-deslocamento, auxílio pré-escolar, ajuda de custo, diárias e passagens. Devido ao seu caráter indenizatório, “não se incorporam no vencimento ou provento para qualquer efeito” (§ 1º, Art. 56). Se, por um lado, a presença de vantagens temporárias implica maior possibilidade de diferenciação remuneratória dos profissionais em relação aos demais municípios, por outro, supõe maior dependência desses “penduricalhos” que a qualquer momento podem ser suprimidos.

E isso representa um agravante porquê, em geral, em tempos de crise, os governos recorrem aos cortes das retribuições transitórias para “dar conta de problemas provisórios de falta de caixa, ausência de planejamento de custos, evitar impactos previdenciários ou mesmo de falta de vontade para o atendimento de reivindicações trabalhistas” (Jacomini; Minhoto; Camargo, 2012, p. 3), tendendo a gerar insegurança e imprevisibilidade no pagamento dos profissionais da educação.

Segundo o § 2º do Art. 56 da Lei n. 122/2018, constituem vantagens pecuniárias permanentes as gratificações e os adicionais, pois se incorporam “ao vencimento ou proventos, nos casos e condições indicados em lei específica”. Dentre essas vantagens estavam: o adicional por serviço extraordinário, o adicional de férias, o adicional de pós-graduação e a gratificação natalina. Dentre as vantagens permanentes, três delas (abono/adicional de férias, adicional por serviço extraordinário e gratificação natalina) possuem um caráter pontual, seja em relação ao período em que eram efetivadas, seja pelo tempo de execução extraordinário da atividade que conferia o direito à vantagem. A retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento que, na Lei n. 014/2000, era uma vantagem pontual e permanente, integrando os proventos de aposentadoria, na Lei n. 122/2018, é convertida em vantagem pecuniária transitória.

O Estatuto do Servidor Municipal usa a expressão “adicional de férias”. O plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá faz referência ao termo “abono de férias”, mas a descrição da finalidade, de quem faz jus à vantagem e da métrica que envolve seu valor é a mesma. Nisso, depreende-se que se trate da mesma vantagem, com o uso de termos distintos nas duas legislações. Por outro lado, a Lei n. 065/2009 apresenta uma particularidade. Segundo o artigo 33 da referida lei, o “ocupante do cargo de professor, desde que em efetiva e exclusiva regência de classe, faz jus a 60 (sessenta) dias de férias anuais, na conformidade do calendário escolar e das tabelas previamente organizadas, na razão de 30 (trinta) dias ao final de cada semestre letivo”.

Nesse sentido, o professor de Macapá, em efetiva e exclusiva regência de classe, tem direito a 2/3 (dois terços) do abono/adicional de férias, já que ele é pago para cada período aquisitivo. Desse modo, professores de sala de aula, salas ambientes, programas de formação e demais espaços de aprendizagem têm direito a 60 dias de férias e seu correspondente 2/3, enquanto os docentes que exercem atividades que não se enquadram na regência de classe e os cedidos a outros órgãos e setores públicos têm 30 dias de férias e seu correspondente 1/3.

Sem dúvida, esse é um aspecto bastante positivo do plano de carreira dos docentes de Macapá, tanto em relação à ampliação da jornada destinada ao descanso, manutenção da saúde

e bem-estar (60 dias), quanto no que concerne a uma remuneração compatível com esse período de descanso (2/3). Isso acaba se constituindo em outra medida voltada para coibir a fuga de professores da sala de aula, sua lotação em outros órgãos ou setores e os desvios de função, pois o princípio é o de que quem não estiver em regência de classe não tem 60 dias de férias e, por conseguinte, 2/3 de férias. Por outro lado, o adicional de férias sofreu redução, deixou de ser 50% da remuneração para ser 1/3, valor mínimo (não o máximo) fixado pelo inciso XVII do artigo 7º da CF de 1988.

O adicional de nível superior foi substituído pelo adicional de pós-graduação na Lei 122/2018 e inserido na Lei n. 65/2009. Essa alteração possivelmente é decorrente da política de contratação de professores realizada pelo Município. No último concurso público realizado em 2018, a Prefeitura de Macapá abriu vagas para cargos cuja exigência mínima de escolaridade era a graduação; não obstante, a Lei 65/2009 admite que o professor classe A tenha magistério de nível médio. O adicional de pós-graduação é uma vantagem permanente que contempla servidores com especialização lato sensu, mestrado e doutorado, com percentuais de 10, 20 e 30%, respectivamente. No entanto, para cursos adquiridos pelo servidor após seu ingresso no quadro de servidores efetivos de Macapá. Portanto, constitui-se numa medida de valorização da formação continuada.

O adicional de nível superior (graduação) não deixou de existir. Enquanto vantagem fixa, ele continua compondo a remuneração dos servidores municipais da educação efetivados antes da publicação da Lei n. 122/2018, sendo excluídos do direito a essa vantagem os novos servidores que passaram a compor o quadro em momento posterior a 24 de abril de 2018. Desse modo, tem-se uma quebra de isonomia representada pelos que possuem adicional de nível superior e pelos que não detêm esse adicional, com esses últimos sendo privados de ter 20% relativo a essa vantagem incidindo sobre seus vencimentos. Isso propicia a existência de discrepâncias na remuneração entre os servidores.

A manutenção do adicional de nível superior para novos quadros poderia constituir um elemento a mais para tornar a carreira docente no Município mais atrativa e valorizar a formação inicial do professor. Há que se ressaltar que as exigências legais de formação mínima ao nível de graduação para o exercício da docência são um importante requisito para a qualidade da educação, e as políticas implementadas nesse sentido tornam este nível de escolaridade cada vez mais comum entre os quadros de docentes efetivos no País e nas suas esferas administrativas.

No caso de Macapá, isso tornaria a requisição do adicional de nível superior algo mais recorrente, o que certamente traria mais impactos na folha de pagamento do Município. Apesar

de ser um importante mecanismo de valorização da formação continuada e de desenvolvimento da carreira, o adicional de pós-graduação tem seus limites no que concerne ao seu alcance, “porque muitos profissionais não realizam curso de mestrado ou doutorado” (Masson, 2017, p. 859).

O adicional por tempo de serviço foi outra vantagem fixa retirada do Estatuto do Servidor Municipal pela Lei n. 122/2018 para os novos servidores. Ainda compõe a remuneração do quadro efetivo anterior à publicação da supracitada lei. Nesse sentido, tem-se novamente uma quebra de isonomia representada pelos que recebem o adicional por tempo de serviço e os que não recebem essa vantagem, favorecendo a incidência de distorções na remuneração entre os servidores, já que os novos docentes não farão jus a 1% referente ao anuênio no seu vencimento. Isto é, não serão valorizados pelo tempo de serviço dedicado ao ensino público. Segundo Gouveia, Fernandes e Ferraz (2022):

Um dos elementos com forte impacto nas diferenças de remuneração, e que constitui uma política de valorização, é o incremento salarial de acordo com o tempo de trabalho. Nos planos de carreira, esse fator pode ser denominado de pagamento por antiguidade. Trata-se de um ponto sempre muito polêmico. Se, por um lado, significa reconhecimento da experiência, o que ajuda a manter os profissionais no exercício da profissão, por outro lado, é acusado por críticos mais conservadores, com o argumento contestável de ser um mecanismo automático, que premia maus professores, que apenas permanecem na profissão sem melhorar seu desempenho (Gouveia; Fernandes; Ferraz, 2022, p. 13).

A exclusão do adicional por tempo de serviço da carreira dos docentes municipais de Macapá enquadra-se no contexto de reforma neoliberal e gerencial da administração pública, no qual a valorização do tempo de trabalho e da experiência são substituídos pela avaliação de desempenho, resultados e metas. A suspensão ou retirada de adicionais como o adicional por tempo de serviço e o adicional de nível superior encurtam “as perspectivas de crescimento profissional e salarial do educador” (Cieglinski; Harnik, 2013, p. 4).

No que concerne à Lei n. 65/2009, os docentes sofreram uma redução para quatro vantagens permanentes. Com a Lei n. 65/2009, a GI não sofreu alterações. Além de integrar os proventos de aposentadoria dos docentes municipais, manteve os mesmos percentuais, de 30% (até 30 km), 40% (de 31 a 80 km) e 50% (a partir de 81 km), para o exercício das funções em unidades escolares localizadas em distritos fora da sede do Município de Macapá. Todavia, a Lei n. 122/2018 alterou esse dispositivo, transformando a GI em adicional de interiorização e fixando um único percentual de 25% incidente sobre o vencimento base, independentemente da distância da unidade localizada na zona rural em relação à sede do Município.

A fixação de um percentual único para todas as localidades, desconsiderando suas peculiaridades no que concerne às dificuldades de acesso e permanência, dificulta fixar o docente nas unidades escolares, corroborando para a persistência de problemas como a rotatividade e a carência de professores. Nesse caso, ainda há o agravante de que o percentual de 25% do adicional de interiorização é inferior aos percentuais estabelecidos anteriormente pela Lei n. 65/2009.

Outro aspecto negativo dessa mudança diz respeito à natureza da vantagem pecuniária. Segundo o § 2º do artigo 56 da Lei n. 122/2018, as “gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou proventos, nos casos e condições indicados em lei específica”. Contudo, a supracitada lei, em seu artigo 98, estabelece que o “adicional de interiorização não se incorpora à remuneração do servidor nem integra os proventos da aposentadoria”. Portanto, com a mudança de “gratificação” para “adicional”, a interiorização se converte em uma vantagem pecuniária transitória.

Em relação à GEE, a Lei n. 65/2009 não trouxe grandes modificações. Seu percentual manteve-se nos 20% sobre o vencimento. Continuaram a fazer jus a essa vantagem somente professores, pedagogos e especialistas na educação que desempenham regência de classe e atendimento pedagógico aos alunos portadores de necessidades especiais nos centros especializados e nas unidades de ensino da rede municipal, inclusive os profissionais de entidades conveniadas.

Os professores de sala de aula da rede pública, com turmas inclusivas, e os auxiliares educacionais continuaram privados do direito ao recebimento dessa vantagem pecuniária, que manteve o caráter permanente, integrando os proventos de aposentadoria. É como se não tivessem que interagir com o público-alvo da educação especial nas unidades de ensino ou centros especializados, ou como se esses locais não precisassem desses profissionais para cumprir com seu papel. Essa lacuna constitui uma distorção dentro do PCCR dos profissionais da educação do Município de Macapá. Para os professores que atuam nas salas regulares com alunos públicos-alvo da educação especial, sua exclusão da GEE representa uma perda considerável, posto que é uma vantagem que, na legislação municipal, é integrada aos proventos de aposentadoria.

A GDE, que se manteve como vantagem fixa, integrada aos proventos de aposentadoria, assim como manteve os critérios para o seu recebimento e o percentual de 55% incidente sobre o vencimento base do professor. Vale frisar que a “gratificação de dedicação exclusiva cessará quando for detectado pela Administração Municipal que o profissional do magistério, com vínculo no Município de Macapá, desempenha atividades funcionais em outra instituição,

devendo o mesmo ressarcir ao tesouro municipal os valores percebidos indevidamente” (§ 2º, Art. 13), deixando evidente que sua principal função é garantir que o professor cumpra sua jornada somente na rede municipal de Macapá.

A Lei n. 65/2009 mantém o caráter fixo da GRC, integrando-a aos proventos de aposentadoria. Consoante à referida lei, a GRC é um direito dos professores com exclusivo exercício em regência de classe. No inciso XI do artigo 6º, define-se regência de classe como “o conjunto de atividades desenvolvidas pelo professor diretamente com alunos, efetivamente em sala de aula, em ambientes e espaços de aprendizagem e nos programas e projetos de formação continuada”. Portanto, não só mantém os docentes que atuam em sala de aula e os que atuam em programas de formação continuada, como amplia o escopo da gratificação para professores que atuam em salas ambientes e espaços de aprendizagem, como a biblioteca, a sala de leitura, a TV escola, dentre outros. A lei também abre outra exceção no que concerne a essa vantagem pecuniária. Segundo o § 3º do artigo 13:

§ 3º A Gratificação de que trata o inciso I é incompatível com a percepção de vantagens decorrentes do exercício de cargo comissionado ou função gratificada, salvo no caso quando a designação do profissional ocorrer para o exercício de função gratificada ou cargo comissionado nas unidades de ensino localizadas na zona rural do Município de Macapá, nas quais esteja também no pleno exercício da regência de Classe. (Macapá, 2009, n.p.).

Portanto, diretores de escolas localizadas na zona rural, nas quais estejam em pleno exercício da regência de classe, têm o direito de receber a GRC e Retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento. A GRC que, na vigência da Lei n. 39/2006, começou com um percentual de 40%, passando para 50% em 2007 e 60% em 2008, caiu para 45% com a aprovação da Lei n. 65/2009. Em 2010, a Lei n. 074/2010 altera esse dispositivo, elevando a GRC para 85% sobre o vencimento do professor. Atualmente, consoante à Resolução n. 001/2022 da Comissão de Gestão do Plano de Carreira (CGPC), esse percentual é de 45,5%, visto que a Lei Complementar n. 107 de primeiro de abril de 2014 incorporou parte da GRC ao vencimento dos professores, alterando o percentual da vantagem para 45,5%.

Isso ocorreu para que o Município “cumprisse” a Lei do PSPN. A equiparação entre o vencimento do professor de Macapá e o PSPN ocorreu, entretanto, com base em um artifício utilizado para burlar a Lei do Piso, pois não se deu por meio da atualização do vencimento com vistas a salvaguardar o poder de compra do trabalhador docente frente à inflação, mas sim pela incorporação de valores já recebidos pelos docentes.

Por essa razão, é preciso acompanhar esse processo para evitar a corrosão dos valores dos ganhos do professor com a incorporação das gratificações, pois, em muitos casos, o piso

salarial pode se transformar em teto, justamente por conta da incorporação de gratificações, como a regência de classe no vencimento. Esse tipo de manobra tem sido utilizado, em alguns casos, para garantir o cumprimento do Piso Salarial Profissional (PSPN), mas tem acarretado o achatamento do vencimento e da remuneração docente (Leite Neto; Barleta, 2020).

No quadro legal em vigor no Município de Macapá, as vantagens pecuniárias podem representar, em um ano: a) 45,5% da remuneração docente considerando somente a GRC; b) 100,5% tendo em vista a GRC e a GDE; c) 120,5% considerando a GRC, a GDE e a GEE; e d) 145,5% caso o professor receba a GRC, a GDE, a GEE e o adicional de interiorização. Com o acréscimo do adicional de pós-graduação, as vantagens pecuniárias podem chegar a compor de 55,5% a 175,5% da remuneração do docente municipal.

No caso dos docentes cuja efetividade se deu antes da Lei n. 122/2018 e que, portanto, recebem o adicional de 1% por tempo de serviço e têm direito a 20% relativo ao adicional de nível superior, as vantagens pecuniárias podem representar, em um ano: a) 66,5% da remuneração docente considerando o acréscimo das duas vantagens somente à GRC; b) 121,5% tendo em vista a GRC e a GDE; c) 141,5% considerando a GRC, a GDE e a GEE; e d) 166,5% caso o docente receba a GRC, a GDE, a GEE e o adicional de interiorização. Com o acréscimo do adicional de pós-graduação, as vantagens pecuniárias podem chegar a compor de 76,5% a 196,5% da remuneração do professor de Macapá.

É evidente que a retirada do direito ao adicional por tempo de serviço e do adicional de nível superior pode implicar disparidades na remuneração no tocante aos docentes que recebem esses dois adicionais. Além disso, os percentuais de participação das vantagens pecuniárias na composição da remuneração do docente municipal na legislação atual ficaram abaixo das possibilidades que existiam na legislação anterior, mas as vantagens continuam a ter um peso considerável na composição da remuneração do professor.

Mesmo assim, no atual Estatuto do Servidor Municipal de Macapá e no plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação municipal em vigor, as vantagens pecuniárias continuam a ter um peso significativo na composição da remuneração do professor de Macapá, mas agora com a prevalência mais acentuada das vantagens transitórias, que representam 59% das vantagens dos servidores do quadro municipal efetivados antes da publicação da Lei n. 122/2018 e 65% para os servidores que ingressaram depois da referida lei. O quadro de vantagens permanentes foi reduzido, inclusive na Lei n. 65/2009. No âmbito do atual plano de carreira e remuneração, as vantagens fixas representam agora 44% do total de vantagens, enquanto as vantagens variáveis correspondem a 56% do total de vantagens pecuniárias.

As vantagens pecuniárias constituem importante mecanismo de ampliação pecuniária a curto prazo da remuneração docente e dos demais profissionais da educação, mesmo que em caráter imediato e provisório. Dependendo do grau de organização e mobilização desses profissionais e da correlação de forças em determinado contexto, essas gratificações podem ser incorporadas ao vencimento-base para incorporação de seus valores na aposentadoria. Essa possibilidade de ganhos na aposentadoria faz das vantagens pecuniárias um importante componente da valorização dos profissionais da educação.

Embora seja um elemento importante para a valorização profissional e para a reprodução da força de trabalho docente, as vantagens pecuniárias (sejam fixas ou transitórias) possuem suas limitações e um alcance restrito e pontual. Seja por estarem sujeitas a pré-requisitos, condições ou a critérios de seletividade para o seu recebimento, seja porque podem ser alteradas, suspensas ou mesmo retiradas consoante a discricionariedade do Poder Executivo. Na verdade, legalmente elas podem ser retiradas em tempos de crise e austeridade fiscal, trazendo implicações para a qualidade de vida do professor e futuros cálculos para a aposentadoria, tornando-se um possível complicador para a aposentadoria docente.

Foi o que ocorreu em 2023, quando a Prefeitura de Macapá, por meio do Decreto n. 3.184/2023, suspendeu, temporariamente, progressões, promoções, gratificações e qualquer item dos planos de carreiras que implicasse em oneração da folha de pagamento ou aumento de despesas aos cofres públicos do Município. A política de austeridade fiscal, a necessidade de ajuste fiscal de contenção de gastos, os princípios estabelecidos pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a necessidade de racionalização dos gastos, a insuficiência dos valores repassados ao Município pelos governos estadual e federal e a obrigação de reprogramar e reajustar a peça orçamentária conforme a LRF constituíram as principais justificativas para essa suspensão (Macapá, 2023).

Mesmo as vantagens permanentes que venham a integrar os proventos de aposentadoria do professor estão sujeitas a alterações e supressões, como verificado nos casos do adicional por tempo de serviço, do adicional de nível superior e da gratificação de interiorização na rede municipal de Macapá. Também podem sofrer redução, como a ocorrida com a gratificação de regência de classe a partir de 2014. Por mais que sejam classificadas como fixas, permanentes ou estáveis, possuem também o requisito da variabilidade, que as sujeitam aos arbítrios e demandas da administração pública, podendo impactar negativamente a aposentadoria do servidor. Outro problema das vantagens pecuniárias, fixas e variáveis, reside em sua efemeridade. “Elas evaporam e empobrecem uma carreira porque são atrativas apenas durante o período em que são recebidas” (Sanches; Vieira, 2023, p. 10).

A adição de “penduricalhos” para manter o salário inicial ou vencimento base baixo sempre foi utilizada pelo Poder Executivo em diversas esferas da administração pública com o intuito de economizar na folha de pagamento dos inativos. Por não serem incorporados à aposentadoria e não serem utilizados no momento do cálculo previdenciário, o professor, ao se aposentar, sofre uma redução drástica em seus proventos de aposentadoria (Cieglinski; Harnik, 2013; CNTE, 2023).

Em âmbito nacional, a categoria docente, por meio de seus sindicatos, tem demandado que o vencimento-base seja o item com maior valor na composição remuneratória. Essa reivindicação se ancora na Constituição Federal de 1988, que garante a irredutibilidade desse componente da remuneração, enquanto as vantagens pecuniárias, permanentes ou transitórias, podem ser rebaixadas, ter seu pagamento alterado ou suspenso consoante à política salarial e de carreira docente efetivada pelos governos (Jacomini; Nascimento; Imbó, 2020).

5.2 O vencimento base do professor de Macapá e sua equivalência em relação ao Piso Salarial Profissional Nacional

A Lei n. 65/2009, atual PCCR dos profissionais de Macapá, no inciso IV do artigo 5º, coloca o piso salarial profissional como um dos princípios fundamentais da carreira desses profissionais. Fora isso, não faz mais nenhuma menção ao termo ou ao PSPN, nem citação à Lei n. 11.738/2008. A Lei n. 2.178/2015, que instituiu o Plano Municipal de Educação (PME) de Macapá, vai estabelecer essa conexão entre a carreira dos docentes municipais e o PSPN. Consoante à meta 18 da supracitada Lei, o Poder Executivo Municipal deve:

18.3) Cumprir o plano de carreira dos profissionais da Educação Básica, do Município de Macapá (Lei nº 065/2009 - PMM), respeitando o que estabelece a Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (Lei nº 11.738/2008) [...]

18.7) Assegurar o cumprimento do reajuste anual do piso salarial, na integralidade, respeitando a data-base dos profissionais da educação, garantida na Lei do Piso;

18.8) Assegurar, em até dois anos da aprovação do PME, a revisão e cumprimento do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica Municipal, tomando como referência o PSPN, contando para isso com ampla participação dos trabalhadores e movimento sindical da educação, além da equipe gestora municipal [...] (Macapá, 2015, p. 53-4).

A Lei do PME (2015-2025) de Macapá faz clara referência à Lei n. 11.738/2008 e estabelece o imperativo de se observar o PSPN na sua integralidade, respeitando a data-base

dos profissionais da educação. Também prescreve que, na revisão⁸¹ e cumprimento do plano de carreira desses profissionais, o PSPN deve ser tomado como referência. A Tabela 25, a seguir, apresenta informações sobre o vencimento do professor classe A-1 de Macapá em início de carreira, habilitação ao nível médio, com jornada de trabalho de 40 horas semanais, e sua relação com o PSPN e do período.

Tabela 25: Macapá: Vencimento do professor de nível médio com 40 horas em relação ao PSPN – 2009 a 2024

	Vencimento Professor R\$ (A)	%	PSPN R\$ (B)	%	B – A R\$	A/B %
2009	1.679,02	3	2.243,66	-----	564,64	75
2010	1.637,45	-2	2.290,91	2	653,46	72
2011	1.936,90	18	2.488,58	9	551,68	78
2012	2.257,44	17	2.882,54	16	625,10	78
2013	2.488,65	10	2.943,04	2	454,39	85
2014	2.991,60	20	2.991,12	2	-0,48	100
2015	2.816,23	-6	3.059,72	2	243,49	92
2016	2.632,30	-7	3.184,77	4	552,47	83
2017	2.560,50	-3	3.334,59	5	774,09	77
2018	2.460,94	-4	3.423,18	3	962,24	72
2019	2.382,90	-3	3.452,85	1	1.069,95	69
2020	2.284,42	-4	3.735,28	8	1.450,86	61
2021	3.373,07	48	3.373,07	-10	0,00	100
2022	3.185,13	-6	4.243,87	26	1.058,74	75
2023	3.531,27	11	4.659,73	10	1.128,46	76
2024	3.645,66	3	4.604,39	-1	958,73	79
Acumulad o 2009- 2024 %		122		107		
Δ 2006- 2024		123				
Δ 2009- 2024		117		744		

Fonte: Tabelas salariais de Macapá (2006-2024), Executiva Municipal do Sinsepeap-Macapá (2021), Ministério da Educação (2025). Nota: Professor classe A, padrão 1 (magistério de nível médio), 40 horas. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

Na série histórica analisada, há anos ou períodos nos quais o vencimento do professor classe A1, em início de carreira, com 40 horas, de Macapá, decresceu de valor. Em 2010, o vencimento de R\$ 1.637,45 foi menor em relação ao de 2009 (R\$ 1.679,02), representando uma queda de 2%. No ano de 2022, nominalmente não ocorreu reajuste no vencimento dos professores de Macapá, ficando congelado nos R\$ 2.886,24. Na atualização dos valores para o IPCA de dezembro de 2024, o valor de R\$ 3.185,13 relativo a 2022 foi menor do que o de 2021 (R\$ 3.373,07), resultando em 6% de perdas.

⁸¹ A revisão do PCCR dos profissionais da educação de Macapá ainda não ocorreu ou, pelo menos, não se consolidou dentro do prazo de dois anos de vigência do PME (2015-2025), como prescrito pela Lei n. 2.178/2015.

Chama a atenção o período compreendido entre 2015 e 2020. Nesses seis anos, não ocorreu reajuste no vencimento dos professores de Macapá. Nominalmente, o reajuste foi de 0%, pois o vencimento ficou estacionado no valor de R\$ 1.765,16. Entretanto, a atualização pelo IPCA de dezembro de 2024 revelou que ocorreu depreciação gradual nos valores, acarretando perdas percentuais: -6% (2015), -7% (2016), -3% (2017), -4% (2018), -3% (2019) e -4% (2020). O acumulado de perdas nesse recorte temporal foi de 24%. A variação percentual, de 2015 a 2020, foi negativa, de -19. Considerando o período de 2014 a 2020, a redução foi de -24%.

É importante destacar que, de 2015 a 2020 (assim como no ano de 2022), tem-se a vigência do PME (2015-2025) de Macapá, tornando política de Estado o cumprimento do PSPN para os profissionais do magistério da educação municipal pelo Poder Executivo do Município. No entanto, neste período, o dispositivo legal não foi cumprido pelo Município.

Em dois momentos da série histórica, os vencimentos dos professores de Macapá obtiveram ganhos. De 2009 a 2014, excetuando-se 2010, ocorreu crescimento no vencimento do professor; o ganho acumulado foi de 84%, com uma variação percentual de 78%. De 2006 a 2014, a variação percentual foi de 83%. Nesse recorte temporal, os percentuais de reajustes no vencimento base do professor foram significativos: 18% (2011), 17% (2012), 10% (2013) e 20% (2014). Contudo, o Município de Macapá somente cumpriu o PSPN em 2014, quando o vencimento do professor classe A1 foi fixado em R\$ 2.991,60, estando R\$ 0,48 (quarenta e oito centavos) acima do PSPN (R\$ 2.991,12).

Outro período que se destaca é o compreendido entre 2021 e 2024. Com exceção do ano de 2022, nos outros anos, ocorreram aumentos no vencimento dos docentes municipais. Em 2021, o vencimento de R\$ 3.373,07 representou um aumento de 48% em relação ao ano anterior. No ano de 2023, o vencimento de R\$ 3.531,27 significou um crescimento de 11% em comparação com o ano precedente. Em 2024, o vencimento de R\$ 6.028,31 constituiu um ganho de 3% em relação a 2023. No acumulado, o percentual de aumento foi de 59% e sua variação percentual, de 2021 a 2024, foi de 8%.

Todavia, Macapá só cumpriu o PSPN em 2021, quando atingiu o valor de R\$ 3.373,07 por meio de 48% de reajuste no vencimento base do professor, frente a uma depreciação real de -10% do PSPN em relação ao ano anterior. De 2022 a 2024, o Município não garantiu o PSPN no vencimento de seus professores.

No acumulado de 2006 a 2024, a soma dos percentuais de reajustes no vencimento-base do professor chegou a 122%, frente aos 107% de percentuais acumulados pelo PSPN nesse período. Contudo, em comparação com os reajustes anuais do PSPN, em nove anos do período

em tela, os percentuais de reajustes no vencimento dos docentes de Macapá foram inferiores aos percentuais de reajuste do PSPN (2010, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2022 e 2024). Entre 2015 e 2020, período em que o vencimento dos docentes ficou estagnado, decrescendo gradualmente, foi o momento em que os percentuais de reajuste do PSPN mais se destacaram em relação aos vencimentos dos professores do Município.

Em sete anos da série histórica (2011, 2012, 2013, 2014, 2021, 2023 e 2024), os percentuais de reajuste do vencimento dos professores de Macapá foram superiores aos percentuais de reajuste do PSPN. Em 2014, o reajuste no Município representou um aumento de 20% em relação ao ano anterior, enquanto o reajuste no PSPN constituiu uma ampliação de 2% em comparação com 2013. No ano de 2021, o percentual de reajuste municipal em relação ao ano precedente foi de 48%, enquanto o PSPN apresentou um decréscimo de 10%. Em 2024, o reajuste dado aos docentes municipais significou um crescimento de 3% no vencimento em comparação com 2023, enquanto o PSPN apresentou um decréscimo de 1%.

Porém, no que concerne ao cumprimento do valor do PSPN, somente em dois anos da série histórica o Município de Macapá garantiu um vencimento compatível com o Piso Nacional. Em 2014, o vencimento dos docentes municipais era R\$ 0,48 (quarenta e oito centavos) maior, correspondendo a 100% do PSPN. No ano de 2021, o vencimento dos professores do Município, no valor de R\$ 3.373,07, foi equivalente a 100% do Piso Nacional.

Nos outros 15 anos de vigência do PSPN, o vencimento dos professores de Macapá sempre foi inferior ao PSPN. De 2009 a 2024, a diferença no vencimento em desfavor do professor classe A1 foi de, em média, R\$ 691,00. Contudo, em determinados anos, o vencimento do professor A1 ficou ainda mais abaixo do PSPN: 2017 (R\$ 774,09), 2018 (R\$ 962,24), 2019 (R\$ 1.069,95), 2020 (R\$ 1.450,86), 2022 (R\$ 1.058,74), 2023 (R\$ 1.128,46) e 2024 (R\$ 958,73). De 2009 a 2024, o vencimento do professor classe A1 do Município de Macapá representou, em média, 80% do valor do PSPN, mas, em 2019 e 2020, esse vencimento correspondeu a somente 69% e 61%, respectivamente.

Macapá somente atendeu ao PSPN em momentos pontuais, em dois anos de uma série histórica de dezessete. Em linhas gerais, a regra foi o não cumprimento da Lei n. 11.738/2008, com vencimentos abaixo do PSPN estipulado nacionalmente. Em 88% do período analisado, não ocorreu a equivalência entre o vencimento dos docentes municipais e o Piso Nacional. Além do descumprimento da Lei n. 11.738/2008, o próprio PCCR não foi seguido na maioria dos anos, considerando que a Lei n. 65/2009 tem como um dos fundamentos da valorização dos profissionais da educação do Município o piso salarial profissional. A Lei n. 2.178/2015 (Lei

do PME), que prescreveu o imperativo de se seguir o PSPN como referência para a valorização dos docentes municipais, foi desconsiderada de 2015 a 2020 e de 2022 a 2024.

De 2006 a 2024, a variação percentual do vencimento do professor A1 de Macapá foi de 123%. No período de vigência do PSPN (2009 a 2024), essa variação percentual chegou a 117%. No entanto, a variação percentual do PSPN, de 2009 a 2024, foi de 744%, indicando uma defasagem de 475% no vencimento do professor A1 de Macapá em início de carreira nesse período. Esse descompasso se deu em função da ausência de reajustes e do descumprimento do PSPN em vários anos da série histórica, constituindo um entrave à valorização do docente no Município de Macapá.

Além disso, desde sua aprovação, diversas artimanhas jurídicas e políticas burlaram e ainda vêm burlando a Lei do PSPN no País. Manobras foram e vêm sendo colocadas em prática por governadores e prefeitos a fim de burlar a Lei, cumprindo supostamente o Piso Nacional, mas ao custo de congelamentos e rebaixamentos na remuneração docente (Fineduca, 2020; Leite Neto, 2019).

Em Macapá, o prefeito Antônio Furlan anunciou, em outubro de 2021, exatamente no Dia do Professor, a implantação do Piso Salarial Nacional (PSPN) dos professores da rede municipal de ensino. Segundo o prefeito de Macapá, até então, os professores recebiam salário-base no valor de R\$ 1.946,09. Com o piso salarial, o valor será fixado em R\$ 2.886,24, reajustado anualmente. O prefeito ainda afirmou que mais de 1.800 professores serão beneficiados com essa medida municipal (Gaya, 2021; Diário do Amapá, 2021).

Há equívocos no que foi declarado pelo gestor municipal. Antes de 2021, o vencimento do professor A1 de Macapá, em valores nominais, era de R\$ 1.765,16, valor que vigorou de 2015 a 2020 devido à ausência de reajustes no vencimento dos professores. O PSPN dos professores da rede municipal de Macapá foi implementado via Decreto n. 5.635, de 29 de outubro de 2021 (Decreto n. 5.635/2021-PMM), considerando que, para o ano de 2021, o valor do PSPN foi de “R\$ 2.886,24 (dois mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos) para o professor lotado com 40h (quarenta horas) semanais” (Macapá, 2021, p. 01). Cabe ressaltar que os efeitos financeiros do referido Decreto passam “a contar de 1º de outubro de 2021” (Art. 3º).

Contudo, a Lei n. 11.738/2008 determina que “O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009” (Art. 3º). Logo, depreende-se que os efeitos financeiros retroativos do Decreto n. 5.635/2021-PMM deveriam ser contabilizados a partir de 1º de janeiro de 2021. Do modo

como está posto no Decreto Municipal, há uma lacuna de nove meses configurados como perdas remuneratórias para os docentes da rede municipal de Macapá, concernentes ao ano de 2021.

Outra questão a ser destacada é que o valor de R\$ 2.886,24 não é, de fato, o valor do PSPN de 2021. Esse valor é concernente ao Piso Nacional de 2020. O PSPN sempre é divulgado no final de dezembro para a correção ser feita pela variação do custo-aluno das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano estabelecido pelo FUNDEB. O de 2020, no valor de R\$ 2.886,24, foi fixado pelo governo federal em 2019 (Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação, 2020; Brasil, 2021; Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba, 2022).

O PSPN de 2021 sofreu calote do governo Jair Bolsonaro que, por meio da Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020, reduziu em 8,7% o valor anual mínimo por aluno do Fundeb, que passou de R\$ 3.643,16 para R\$ 3.349,56, no ano de 2020. Com essa manobra, Bolsonaro aplicou 0% de reajuste, zerando o Piso do magistério nacional para 2021, não obstante, ter sido prevista a sua atualização na ordem de 5,9% para esse ano (Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação, 2020; Brasil, 2021; Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba, 2022).

Na verdade, “Com o valor anual mínimo por aluno anterior, de R\$ 3.643,16, o reajuste calculado pelo Dieese a partir de janeiro de 2021 deveria ser de 5,9%. Assim, o piso nacional, que é de R\$ 2.886,15, deveria passar a R\$ 3.056,43 em 2021” (Brasil, 2021, p. 01). Portanto, o Decreto n. 5.635/2021-PMM acaba sendo omissos em relação ao ano de referência de reajuste do PSPN e ao próprio caráter do percentual concedido, pois se trata sim de uma recomposição de perdas do Piso Nacional relativas ao ano de 2020, já que, consoante informações da Executiva Municipal de Macapá do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Estado do Amapá/SINSEPEAP-EMM (2021), nesse ano o percentual de 12,84% de reajuste no Piso não foi concedido aos professores de Macapá.

O Decreto n. 5.635/2021-PMM estabelece que o Executivo Municipal, anualmente, por meio de decreto, “fixará o valor do Piso Salarial dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de Macapá, considerando a definição dos percentuais fixados nacionalmente pelo Ministério da Educação” (Art. 2º). Todavia, acaba sendo omissos também em relação às perdas pecuniárias anteriores dos professores de Macapá, como pode ser observado na Tabela 26, a seguir:

Tabela 26: Das perdas relativas ao Piso do magistério dos docentes da educação básica de Macapá, relativas ao período: 2011-2024

Ano	Reajuste do PSPN R\$ (A)	Reajuste do Piso % (B)	Vencimento pago aos professores A-1 40h R\$(C)	Percentual acrescentado A-1 40h % (D)	Perdas A-1 40h R\$ (A - C)	Perdas Acumuladas A-1 40h %
2009	2.243,66	-----	1.679,02	-----	564,64	25,2
2010	2.290,91	2	1.637,45	3	653,46	29,0
2011	2.488,58	9	1.936,90	-2	551,68	22,2
2012	2.882,54	16	2.257,44	18	625,10	22,0
2013	2.943,04	2	2.488,65	17	454,39	15,4
2014	2.991,12	2	2.991,60	10 ⁸²	-0,48	-0,02
2015	3.059,72	2	2.816,23	20	243,49	8,0
2016	3.184,77	4	2.632,30	-6	552,47	17,4
2017	3.334,59	5	2.560,50	-7	774,09	23,2
2018	3.423,18	3	2.460,94	-3	962,24	28,1
2019	3.452,85	1	2.382,90	-4	1.069,95	31,0
2020	3.735,28	8	2.284,42	-3	1.450,86	39,0
2021	3.373,07	-10	3.373,07	-4	0,00	0,00
2022	4.243,87	26	3.185,13	48	1.058,74	25,0
2023	4.659,73	10	3.531,27	-6	1.128,46	24,2
2024	4.604,39	-1	3.645,66	11	958,73	21,0
Total de perdas calculadas com base nas informações da tabela						1.802%

FONTE: SINSEPEAP-EMM (2021); o autor, com base nas informações fornecidas pelo SINSEPEAP e tabelas salariais (2009-2024). Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

Como se pode observar pelas informações presentes na Tabela 26, o Decreto Municipal n. 5.635/2021-PMM silenciou a respeito dos períodos nos quais os professores de Macapá não foram contemplados com o PSPN antes de 2021: de 2009 a 2013 e de 2015 a 2020, perfazendo perdas de 178% e 264%, respectivamente, ao se calcular a soma de porcentagens (porcentagem acumulada)⁸³. Considerando o período de 2009 a 2020, as perdas decorrentes do descumprimento da Lei n. 11.738/2008 foram de 912%. Portanto, deduzindo-se os 12,84% recompostos, ainda restam 899,16% em perdas para recomposição do vencimento dos professores de Macapá somente de 2009 a 2020. Vale frisar que esse percentual de 12,4% se refere a um valor nominal. Considerando a atualização dos vencimentos pelo IPCA de dezembro de 2024, no ano de 2021, o vencimento do professor A1 decresceu -10% em relação a 2020.

Ao se determinar a somatória de porcentagens (porcentagem acumulada) das perdas relativas a esse período de 2009 a 2024, a fim de verificar quanto os professores deixaram de receber em relação ao reajuste do PSPN e quanto isso representou em termos percentuais em relação ao PSPN de cada ano, percebe-se que os professores da rede municipal de Macapá

⁸² Percentual obtido com a incorporação de parte da Regência de Classe dos Professores de Macapá” (Sinsepeap-EMM, 2021).

⁸³ A porcentagem acumulada é obtida pela fórmula: $p \text{ acumulada} = \{(1+p_1) \times (1+p_2) \times (1+p_3) \times (1+p_n) - 1\} \times 100$, que serve de base para o cálculo da inflação acumulada e de outras taxas.

tiveram perdas acumuladas na ordem de 1.802%. Desse modo, o descumprimento da Lei do PSPN representa perdas irreparáveis aos professores de Macapá em termos pecuniários, visto que dificilmente a recomposição desse percentual de perdas irá ocorrer, contribuindo para a sua desvalorização profissional.

Vale ressaltar que, em 2014, a Prefeitura de Macapá incorporou parte da regência de classe dos professores (28,09%) ao seu vencimento-base, igualando seus vencimentos ao reajuste nominal do PSPN (R\$ 1.697,27). Um subterfúgio para burlar a lei, já que ela não ampliou o vencimento-base do professor aplicando os 8,32% de reajuste do PSPN em 2014, mas tão somente fez os professores perderem parte da regência de classe para chegar ao valor do Piso. Após essa manobra, concedeu, em 2015, um reajuste nominal de 4%. Depois disso, foram cinco anos de vencimentos congelados até o Decreto n. 5.635/2021-PMM ter entrado em vigor (Sinsepeap-EMM, 2021).

Esse não foi o primeiro e único caso. Em 2016, os municípios de Calçoene e Ferreira Gomes promoveram “o reajuste no piso” por meio da incorporação de uma gratificação no vencimento dos docentes, que dobrou de valor. Antes disso, em 2014, o reajuste na rede estadual de ensino do Amapá foi de R\$ 2.724,34, sendo muito superior ao valor do PSPN estabelecido pelo Governo Federal, de R\$ 1.697,39 (Leite Neto, 2019).

Todavia, esse valor foi atingido por meio de uma manobra autoritária do governo do estado do Amapá, que, por intermédio da aprovação da Lei nº 1.742/2013, “incorporou a Gratificação de Regência de Classe, que representava 100% sobre o vencimento inicial dos professores efetivos” (Leite Neto, 2019, p. 67). Essa ação acarretou um processo de congelamento e achatamento no vencimento-base dos docentes da rede estadual. Como o valor do vencimento ficou muito acima do Piso Nacional estabelecido pelo Ministério da Educação, nos anos posteriores não houve nenhum reajuste do Piso (Leite Neto, 2019).

Assim como na rede estadual do Amapá, no Município de Macapá, após a incorporação de 28,09% de 70% da gratificação de regência de classe ao vencimento dos professores, em valores nominais, o seu vencimento ficou congelado de 2015 a 2020 em R\$ 1.765,16. Considerando a atualização pelo IPCA de dezembro de 2024, ocorreu um achatamento no vencimento dos docentes municipais, passando dos R\$ 2.991,60 em 2014 para R\$ 2.284,42.

A valorização do professor está prevista na letra da lei, entretanto, o movimento do real mostra que essas leis não são permanentes e nem autoaplicáveis, estando sujeitas às correlações de forças e aos interesses prevalentes em determinado contexto na disputa pelos recursos do fundo público, resultando, em certos casos, no não cumprimento da lei ou na sua alteração. Esse é o caso de Macapá, onde o não cumprimento da atualização do PSPN, de 2009 a 2024, foi a

regra geral, com perdas percentuais acumuladas pelos professores na ordem de 1.802%. A desvalorização via descumprimento da Lei do PSPN traz implicações para a relação entre o vencimento dos docentes municipais, a inflação do período e os reajustes no salário-mínimo.

5.3 O vencimento base do professor de Macapá em relação à inflação e ao salário-mínimo

A inflação é um processo de elevação contínua dos preços, cujo efeito é a redução do poder aquisitivo do dinheiro e sua disposição em quantias crescentes para a aquisição da mesma quantidade de um produto. A inflação é profundamente cruel, por corroer o poder de compra do trabalhador e ampliar o custo de vida da população brasileira, prejudicando seu bem-estar e a garantia de direitos (Pinto, 2020; Rossi *et al.*, 2022). A Tabela 27 a seguir apresenta o comparativo dos percentuais de reajuste no vencimento do professor da rede municipal de Macapá com a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA):

Tabela 27: Macapá – comparativo do vencimento base do professor da rede municipal com a inflação do período de 2009 a 2024

	Vencimento Professor 40 horas R\$	Valor do vencimento base %	Inflação anual (IPCA) %	Ganho real %
2009	1.679,02	3	4,31	-1,31
2010	1.637,45	-2	5,91	-7,91
2011	1.936,90	18	6,50	11,5
2012	2.257,44	17	5,84	11,16
2013	2.488,65	10	5,91	4,09
2014	2.991,60	20	6,41	13,59
2015	2.816,23	-6	10,67	-16,67
2016	2.632,30	-7	6,29	-13,29
2017	2.560,50	-3	2,95	-5,95
2018	2.460,94	-4	3,75	-7,75
2019	2.382,90	-3	4,31	-7,31
2020	2.284,42	-4	4,52	-8,52
2021	3.373,07	48	10,06	37,94
2022	3.185,13	-6	5,79	-11,79
2023	3.531,27	11	4,62	6,38
2024	3.645,66	3	4,62	-4,62
Acumulado 2009-2024 (%)		122	144	-13

Fonte: IBGE (2025), Tabelas salariais de Macapá (2006-2024), Executiva Municipal do Sinsepeap-Macapá (2021). Atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024.

As informações presentes na Tabela 27 revelam que, em 10 anos da série histórica, o reajuste real no vencimento-base do professor da rede municipal de Macapá foi inferior à inflação, acarretando perdas inflacionárias para os docentes do Município. Na verdade, considerando todo o período em tela, as perdas acumuladas chegaram a 13%. Nem mesmo os ganhos obtidos em 2011 (11,5%), 2012 (11,16%), 2013 (4,09%), 2014 (13,59%), 2021 (37,94%) e 2023 (6,38%) foram suficientes para reverter o saldo negativo. No acumulado de 2009 a 2024, o reajuste no vencimento dos professores de Macapá foi de 122%, um percentual menor que o acumulado da inflação, que chegou a 144%. Assim, no período em tela, evidencia-se a corrosão do vencimento dos professores de Macapá pela inflação, com possíveis implicações nefastas no seu bem-estar e qualidade de vida.

O salário-mínimo é um piso salarial abaixo do qual a sociedade considera a remuneração do trabalho insuficiente e/ou injusta para garantir ao trabalhador uma vida digna (Medeiros, 2015). No caso de sociedades capitalistas como a brasileira, esse mínimo para viver com dignidade está associado ao mínimo definido para garantia da subsistência⁸⁴ (Sabóia, 1985). O salário-mínimo é a referência político-institucional fixada para assegurar a subsistência mínima do trabalhador e de sua família. Também constitui um parâmetro para se auferir perdas e ganhos na carreira e na remuneração (Fernandes; Fernandes; Campo, 2020).

No Brasil, há o salário-mínimo oficial (SMO) e o salário-mínimo necessário (SMNE). O SMO é o valor mínimo fixado pelo governo federal para o pagamento dos trabalhadores, garantido por lei em todo o País. Este valor é estabelecido em contrato para o pagamento do trabalhador e constitui seu salário-base. Trata-se do salário-mínimo legal vigente (DIEESE, 2025).

O SMNE representa o valor do salário-mínimo para atender os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Portanto, deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e as de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, transporte e previdência social. O SMNE é estimado mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), tomando por base os custos da cesta básica de alimentos e demais despesas do orçamento de uma família constituída por dois adultos e duas crianças (DIEESE,

⁸⁴ O uso do salário-mínimo oficial nessa tese se deu com o propósito de averiguar o quanto o vencimento dos docentes municipais encontra-se próximo ou distante, acima ou abaixo de um salário que se aquém das necessidades básicas de uma família brasileira. Depreende-se que a proximidade (abaixo ou acima) do salário-mínimo oficial implique uma menor capacidade do vencimento docente de satisfazer suas necessidades e as de sua família. Há o entendimento de que o salário-mínimo necessário agrega os elementos básicos para a satisfação das necessidades básicas de uma família e a remuneração docente, em todos os seus componentes, deve seguir na direção de valores que se encontrem acima desse patamar.

2009, 2025). A Tabela 28, a seguir, apresenta informações sobre a equivalência entre o vencimento do professor A1 de Macapá e os SMO e SMNE:

Tabela 28: vencimento do professor classe A, padrão 1 (magistério de nível médio), 40 horas do Município de Macapá: 2006 a 2024 e sua relação com o SMNO e o SMNE

	Vencimento Professor Classe A, padrão 1 (magistério nível médio) 40 horas R\$ (A)	% (A)	Salário-mínimo oficial (SMO) (B)	% (B)	Quantidade de SMO no vencimento do professor A1 (A/B)	Salário-mínimo necessário (SMNE) (dezembro) (C)	% (C)	Quantidade de SMNE no vencimento do professor A1 (A/C)
2006	1.636,97	----	954,90	----	1,71	4.268,44	----	0,38
2009	1.679,02	3	1.098,21	15	1,53	4.713,84	10	0,36
2010	1.637,45	-2	1.140,24	4	1,44	4.980,21	6	0,33
2011	1.936,90	18	1.142,61	0,2	1,70	4.883,55	-2	0,40
2012	2.257,44	17	1.235,66	8	1,83	5.088,59	4	0,44
2013	2.488,65	10	1.273,38	3	2,00	5.193,88	2	0,48
2014	2.991,60	20	1.276,12	0,2	2,34	5.244,68	1	0,56
2015	2.816,23	-6	1.257,22	-1	2,24	5.613,61	7	0,50
2016	2.632,30	-7	1.312,30	4	2,01	5.750,60	2	0,46
2017	2.560,50	-3	1.359,19	4	1,88	5.200,40	-10	0,49
2018	2.460,94	-4	1.330,04	-2	1,85	5.521,71	6	0,45
2019	2.382,90	-3	1.347,26	1	1,77	5.862,31	6	0,41
2020	2.284,42	-4	1.352,41	0,4	1,69	6.865,44	17	0,33
2021	3.373,07	48	1.285,54	-5	2,62	6.779,44	-1	0,50
2022	3.185,13	-6	1.337,51	4	2,38	7.336,04	8	0,43
2023	3.531,27	11	1.391,52	4	2,54	6.788,54	-7	0,52
2024	3.645,66	3	1.419,34	2	2,57	7.104,43	5	0,51

Fonte: Tabelas salariais de Macapá (2006-2024), Executiva Municipal do Sinsepeap-Macapá (2021), DIEESE (2025). Atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024.

De 2006 a 2012, a equivalência do vencimento do professor A1 de Macapá nunca chegou a dois salários-mínimos nominais (SMO). Somente em 2013, o vencimento do professor chegou a equivaler a dois SMO. De 2011 a 2014, observa-se um aumento gradual na quantidade de SMO no vencimento do professor A1, passando de 1,70 em 2011 para 2,34 salários-mínimos em 2014. Isso se deve possivelmente aos reajustes adquiridos pelos docentes de Macapá nesse período, que foram de 18% (2011), 17% (2012), 10% (2013) e 20% (2014), percentuais bem superiores aos do SMO. Nesses quatro anos, o percentual acumulado de reajuste no vencimento do professor A1 de Macapá chegou a 82%, enquanto o do SMO alcançou 8%.

No período compreendido entre 2015 e 2020, quando o vencimento do professor A1 de Macapá ficou estagnado nominalmente de 2016 até 2020 e depreciado em termos reais de 2015 a 2020, ocorreu uma redução gradual na equivalência, com o vencimento dos docentes municipais passando a representar cada vez menos salários-mínimos. Com a redução gradual

da quantidade de salários-mínimos no vencimento do professor, ele passou de 2,34 em 2014 para 1,69 salários em 2020, um decréscimo significativo, explicado pela ausência de reajustes no vencimento docente nesse período. Enquanto o SMO cresceu cumulativamente 6% de 2015 a 2020, o vencimento do professor A1 de Macapá decresceu, registrando um déficit de -24%.

No último quarto do período em tela, de 2021 a 2024, o vencimento do professor A1 recebeu percentuais positivos de reajuste, com exceção de 2022. Nesses quatro anos, os reajustes representaram ganhos cumulativos de 64%, enquanto o percentual acumulado de reajuste no SMO foi de 5%. Chama a atenção que, em 2021, o reajuste no vencimento do professor foi de 48%, em 2023 foi de 11% e em 2024 foi de 3%. Isso contribuiu para que esse período tenha sido o de melhor desempenho do vencimento do docente municipal em relação ao SMO, correspondendo a uma média de 2,53 salários. O vencimento do professor ficou acima dos dois salários-mínimos nesses quatro anos, contudo, caiu de 2,62 salários em 2021 para 2,57 salários em 2024.

Na série histórica analisada, o vencimento do professor A1 do Município de Macapá ficou um pouco acima do SMO. Em média, de 2006 a 2024, o vencimento do professor correspondeu a 2 SMO, mas, em nove anos da série histórica, ficou abaixo de 2 salários. Em sete anos do período em tela, não alcançou 3 SMO. Nesse sentido, percebe-se que o vencimento do professor A1, nos 17 anos da série histórica, esteve somente um pouco acima do salário-mínimo legalmente vigente.

Em relação ao salário-mínimo necessário (SMNE), a diferença foi significativa. Entre 2006 e 2013, o vencimento do professor A1 não conseguiu corresponder a 0,50 SMNE. Isso somente ocorreu em 2014, quando o vencimento do professor equivalia a 0,56 SMNE. De 2011 a 2014, observa-se um aumento gradual na quantidade de SMNE no vencimento do professor A1, passando de 0,40 em 2011 para 0,56 SMNE em 2014, provavelmente devido aos percentuais de reajuste no vencimento dos docentes municipais ocorridos nesse período. Os percentuais de reajuste do SMNE foram inferiores, com queda em 2011 (-2%), 2013 (2%) e 2014 (1%), registrando um acumulado de 5% de 2011 a 2014, frente aos 82% acumulados no vencimento dos docentes do Município de Macapá.

Mesmo assim, os valores são irrisórios, visto que o vencimento do professor A1 de Macapá não equivalia a um SMNE. Convém ressaltar que, em 2014, o vencimento do professor A1, de R\$ 2.991,60, estava de acordo com o PSPN do ano (R\$ 2.991,12) e, ainda assim, bem distante do SMNE (R\$ 5.244,68). De 2015 a 2020, a depreciação no vencimento do professor A1, devido à ausência de reajustes, causou uma diminuição na quantidade de SMNE no vencimento dos docentes municipais. Com exceção de 2017, a redução se deu paulatinamente,

passando de 0,56 SMNE em 2014 para 0,33 SMNE em 2020, mesmo valor de 2010 e o menor da série histórica.

Entre 2015 e 2020, o vencimento do professor A1 voltou a equivaler a menos de 0,50 SMNE. Excetuando-se 2017, de 2015 a 2020, os percentuais de reajuste do salário-mínimo necessário superaram os percentuais relativos ao vencimento do professor A1, registrando um crescimento cumulativo de 51% em comparação ao saldo negativo (de - 24%) referente ao vencimento do professor A1 de Macapá. Chama a atenção que, enquanto o vencimento dos docentes municipais caiu -4% em 2020, o SMNE cresceu 17%.

O período de 2021 a 2024 foi o que apresentou os melhores resultados do vencimento do professor A1 de Macapá em relação ao SMNE. Com exceção de 2022, quando o vencimento correspondia a 0,43 salários, nos demais anos a equivalência foi igual ou superior a 0,50 SMNE. Nesses quatro anos, o vencimento dos docentes municipais representou, em média, 0,49 SMNE, ficando abaixo de metade de um SMNE. Além disso, no binômio 2023-2024, sofreu redução, passando de 0,52 SMNE para 0,51 SMNE.

Em todos os anos do período em tela, o salário-mínimo necessário ficou acima do vencimento do professor A1 de Macapá. O vencimento do professor, em início de carreira, esteve abaixo do mínimo necessário para assegurar ao docente e sua família a satisfação das necessidades vitais básicas do trabalhador, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, transporte e previdência social.

O salário-mínimo, na política de valorização salarial, traz efeitos sobre os demais salários, na medida em que o crescimento real do mínimo eleva os pisos de categorias profissionais de trabalhadores por meio da negociação direta com os empregadores e, no que concerne aos servidores públicos, conquistados mediante fixação de lei, como, por exemplo, os servidores da educação (DIEESE, 2019).

Os melhores desempenhos do vencimento do professor A1 frente ao SMO e ao SMNE ocorreram nos anos em que o percentual de reajuste dado aos professores foi maior que o percentual de reajuste do PSPN (2023 e 2024) e nos anos em que o reajuste no vencimento correspondeu ao PSPN (2014 e 2021). Isso demonstra o quanto o cumprimento do PSPN no vencimento do professor é importante para a sua valorização salarial em relação ao SMO e para maior aproximação dos valores relativos ao SMNE, embora, para uma efetiva e completa valorização, se depreenda que o vencimento dos docentes no mínimo devesse equivaler ao salário necessário para garantir-lhes uma vida digna. Mesmo com o cumprimento pontual do PSPN pelo Município de Macapá, o vencimento do professor A1 ficou abaixo do SMNE. Segundo Fernandes, Bassi e Rolim (2022):

[...] ainda que os reajustes do PSPN sejam vinculados aos do custo aluno/ano do Fundeb e venham se comportando de forma crescente, podem atuar como travas na luta pela equiparação com o SMN ou com o valor compatível com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, previstos na Constituição Federal (Art.39, § 1º, inciso I). (Fernandes; Bassi; Rolim, 2022, p. 8).

No caso de Macapá, o cumprimento da Lei do PSPN não foi a regra geral durante o período analisado. Ainda assim, nos dois anos em que cumpriu o PSPN, isto não foi suficiente para garantir a equivalência entre o vencimento do professor de Macapá e o SMNE. Nesse sentido, não houve valorização do professor em relação ao salário-mínimo necessário, pois o vencimento do professor A1 ficou abaixo do mínimo exigido para satisfação das necessidades vitais básicas do trabalhador docente e de sua família.

Vale frisar que esse melhor desempenho do vencimento do professor A1 de Macapá, obtido entre 2021 e 2024, corresponde ao período de vigência do Fundeb permanente, demonstrando que o alcance de patamares mínimos para a garantia de um vencimento que assegure dignidade e valorização do trabalhador docente demanda maior aporte de recursos via políticas de financiamento da educação que coloquem a carreira e a remuneração docente como prioridade. A Tabela 29 a seguir apresenta um comparativo do vencimento dos professores do Município de Macapá com o salário-mínimo necessário (SMNE):

Tabela 29: Macapá: comparativo do vencimento base do professor da rede municipal com o salário-mínimo necessário de 2009 e 2024

Habilitação		2009		2024	
		Salário-mínimo necessário (SMNE): R\$ 4.713,84		Salário-mínimo necessário (SMNE): R\$ 7.104,43	
		Vencimento base	Quantidade de SMNE	Vencimento base	Quantidade de SMNE
Ensino Médio	Inicial	1.679,02	0,36	3.645,66	0,51
	Final	2.981,66	0,63	6.675,16	0,94
Licenciatura curta	Inicial	1.762,95	0,37	3.827,94	0,54
	Final	3.130,74	0,66	6.797,84	0,96
Licenciatura plena	Inicial	1.851,12	0,39	4.019,34	0,57
	Final	3.287,30	0,70	7.137,72	1,01
Especialização lato sensu	Inicial	1.943,67	0,41	4.220,30	0,59
	Final	3.451,67	0,73	7.494,61	1,06
Mestrado	Inicial	2.040,86	0,43	4.431,32	0,62
	Final	3.624,25	0,77	7.869,34	1,11
Doutorado	Inicial	2.475,48	0,53	4.652,89	0,66
	Final	3.805,49	0,81	8.262,80	1,16

Fonte: Lei n. 65/2009; Tabelas salariais de 2009 e 2024 (Macapá), DIEESE (2025).

O vencimento do professor classe A de nível 1 (início da carreira) era de R\$ 1.679,02 em 2009. No ano de 2024, seu vencimento passou a ser de R\$ 3.645,66, um crescimento de 117%. No entanto, ainda não equivalia a um SMNE, posto que passou de 0,36 SMNE em 2009 para 0,51 SMNE em 2024. Já na condição de professor classe A de nível 30 (final da carreira), seu vencimento passou de R\$ 2.981,66 em 2009 para R\$ 6.675,16 em 2024, um aumento de 124%. Em termos de salários-mínimos, passou de 0,63 SMNE para 0,94 SMNE. O professor classe A de Macapá precisou de 16 anos de vigência do PCCR para que seu vencimento chegasse próximo de corresponder a um SMNE, e isso no final da carreira, após 30 anos de trabalho.

O vencimento do professor classe C de nível 1, com habilitação em licenciatura plena, era de R\$ 1.851,12 em 2009. Em 2024, seu vencimento passou a ser de R\$ 4.019,34, um aumento de 117%. Com isso, o vencimento do professor C1 passou de 0,39 SMNE para 0,57 SMNE, entretanto, ainda abaixo de um SMNE. O professor classe C de nível 30 em 2009 possuía um vencimento de R\$ 3.287,30. No ano de 2024, esse vencimento passou a ser de R\$ 7.137,72, um crescimento de 117%. O vencimento que continha 0,70 SMNE em 2009 passou a conter 1,01 SMNE em 2024. Somente após 16 anos de vigência do PCCR, o vencimento do professor com formação ao nível de graduação conseguiu equivaler a um SMNE, no final de sua carreira, após 30 anos de labor.

Em 2024, tanto o nível de formação do professor quanto sua movimentação na carreira lhe asseguram um incremento no seu vencimento base. Em relação ao início da carreira, verifica-se que, da habilitação de nível médio até o doutorado, o vencimento do professor de Macapá é superior a 0,50 SMNE, crescendo gradativamente, passando dos 0,51 SMNE para os docentes com nível médio para 0,66 SMNE para os professores com doutorado. Mesmo assim, a equivalência permaneceu inferior a um SMNE.

Em relação ao final da carreira, chegar ao nível 30 garante ao professor com habilitação de nível médio ou com licenciatura curta um vencimento próximo de um SMNE, acima de 0,90 SMNE. Com a licenciatura plena, o professor alcança finalmente a equivalência de um SMNE. A especialização *latu sensu*, o mestrado e o doutorado vão proporcionar um vencimento um pouco maior que um SMNE, de 1,06, 1,11 e 1,16, respectivamente. Mais uma vez chama a atenção a morosidade do processo, pois somente após 16 anos de vigência do PCCR formalizou-se a possibilidade de os docentes municipais atingirem um patamar de vencimento que fosse igual ou minimamente superior ao salário-mínimo necessário para o trabalhador satisfazer suas necessidades vitais básicas.

No entanto, essa é uma possibilidade direcionada à fase final da carreira docente, tornando o processo ainda mais moroso e, conseqüentemente, menos atrativo. Segundo Tartuce, Nunes e Almeida (2010):

O relatório da OCDE (2006) sobre pesquisa realizada em 25 países mostra que, nos últimos vinte anos, na maioria deles, os vencimentos dos professores diminuíram em comparação a outras ocupações que exigem os mesmos níveis de educação e formação. Além disso, em 70% desses países, o estudo concluiu que são necessários pelo menos vinte anos para o professor mudar de base na escala salarial o que é muito tempo, em relação a outras profissões. (Tartuce; Nunes; Almeida, 2010, p. 449).

Do mesmo modo, 30 anos é muito tempo para se chegar a uma valorização no vencimento que deveria ocorrer no início, durante e no final da carreira, garantindo aos docentes a possibilidade de progredir ao longo dela e, por meio dessa progressão, satisfazer suas demandas básicas de moradia, alimentação, saúde, educação, lazer, cultura em quantidade e qualidade, permitindo-lhe atuar como sujeito de sua história. Corrobora-se com Engels e Marx (2007, p. 32-3) quanto ao dever de se constatar que “o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder ‘fazer história’. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais”. Portanto, a equivalência entre o vencimento do professor e o SMNE deveria ocorrer desde o início da carreira, dando-lhe condições de satisfazer essa primeira necessidade e ir em busca de outras.

Apesar de se reconhecer a importância de que a carreira docente apresente níveis correspondentes ao mestrado e ao doutorado, muitos profissionais não realizam cursos de mestrado ou doutorado, restringindo o alcance do topo da carreira a uma minoria. Por outro lado, muitos trabalhadores da educação realizam cursos de formação continuada. Nesse sentido, faz-se necessário pensar e efetivar formas de valorizar a formação continuada desses trabalhadores, a fim de que vislumbrem um horizonte de valorização no decurso da carreira (Masson, 2017), assim como é indispensável ser valorizado desde o começo da carreira por meio de uma remuneração condigna, cuja parte fixa (o vencimento) lhe permita viver com dignidade. Essa valorização no início da carreira é muito importante para a equiparação da remuneração docente com a de outros profissionais com formações equivalentes.

5.4 O vencimento do professor de Macapá em relação ao de outros profissionais com nível de formação equivalente

No Brasil, os professores têm uma remuneração significativamente inferior à de outras profissões com o mesmo nível de formação, contribuindo para explicar o problema da atratividade e da permanência na carreira docente. Segundo o Observatório do Plano Nacional de Educação/PNE (2014), os professores recebiam, em média, 57,3% do salário de outros profissionais com mesmo nível de formação. A meta fixada pelo PNE (2014-2024) foi a de garantir que, em 2020, todos os profissionais da educação recebessem equivalente ao rendimento médio dos demais profissionais com a mesma titulação (Masson, 2017).

A esse respeito, o “Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação” (2022) apresenta dados que permitem avaliar o cumprimento dessa meta. O relatório traz informações sobre a evolução da relação entre o rendimento médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas, com formação superior, e o dos demais profissionais com igual nível de escolaridade no período de 2012 a 2021. Esses dados estão sintetizados na Tabela 30 a seguir:

Tabela 30: Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e dos demais profissionais com nível superior completo (em R\$) e indicador 17A – Brasil – 2012-2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Profissionais do magistério	4.021	4.204	4.212	4.219	3.884	4.125	4.199	4.179	4.340	4.271
Demais profissionais	6.165	5.961	5.974	5.804	5.427	5.500	5.477	5.320	5.347	5.175
Indicador 17A	65,2%	70,5%	70,5%	72,7%	71,6%	75,0%	76,7%	78,5%	81,2%	82,5%

Fonte: Tabela extraída do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação/2022. Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio/2021.

Segundo o Indicador 17A, presente no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022), até o ano de 2021, a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério e dos demais profissionais com formação equivalente alcançou 82,5%. No entanto, para que a Meta 17A do PNE (2014-2024) seja cumprida, é necessário atingir a equiparação total, ou seja, 100% dessa relação salarial.

Conforme o supracitado Relatório, essa aproximação percentual não decorre, prioritariamente, do aumento na remuneração dos professores, mas sim da queda no rendimento médio dos demais profissionais. Como alerta o documento, “muito embora tenha ocorrido um avanço no Indicador 17A, nota-se que esse se deve em maior medida à retração dos salários dos demais profissionais do que à valorização salarial dos profissionais do magistério” (Brasil, 2022, p. 18).

Entre 2012 e 2021, o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais passou de R\$ 6.164,71 para R\$ 5.175,31, representando uma redução de 16% no poder de compra. Essa queda pode ser atribuída à recessão econômica de 2015 e 2016, ao crescimento tímido entre 2017 e 2020 e aos impactos econômicos provocados pela pandemia de Covid-19. Apesar da aparente melhora na relação salarial entre professores e demais profissionais, os dados revelam que os determinantes econômicos, e não uma política efetiva de valorização docente, têm exercido papel central nesse processo de aproximação (Brasil, 2022).

A meta de equiparar o salário médio dos professores ao dos profissionais com mesmo nível de escolaridade, prevista para 2020, não foi cumprida no prazo. Em 2021, a relação percentual do rendimento médio mensal dos profissionais do magistério e dos demais profissionais com formação equivalente chegou a 83,2%. Contudo, em 2022, essa relação caiu para 82,2% (Pellanda, 2025). No caso de Macapá, a Tabela 31 a seguir apresenta informações sobre o vencimento de professores e médicos efetivos do Município com formação equivalente:

Tabela 31: Macapá: comparativo do vencimento dos docentes e médicos do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024

	Vencimento do professor Classe C-1 (Licenciatura Plena) 40 horas R\$ (A)	%	Vencimento do Médico Classe A-1 (Graduação) 40 horas R\$ (B)	%	B – A R\$	A/B %
2023	3.893,23	----	9.838,79	---	5.945,56	40
2024	4.019,34	3	9.815,05	-0,2	5.795,71	41

Fonte: Lei n. 167/2023-PMM; Lei n. 175/2023-PMM; Lei n. 193/2024-PMM. Atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024.

As informações presentes na Tabela 31 revelam o abismo entre o vencimento do professor e o do médico, ambos efetivos no Município de Macapá nos anos de 2023 e 2024. Em 2023, a diferença entre os vencimentos foi de R\$ 5.945,56, em desfavor do professor. Apesar de terem o mesmo nível de formação, o vencimento do professor representava somente 40% do vencimento do médico. Enquanto o vencimento do professor C de nível 1 equivalia a 2,80 salários-mínimos oficiais (SMO) e 0,57 salários-mínimos necessários (SMNE), o vencimento do médico correspondia a 7,07 SMO e 1,45 SMNE.

No ano de 2024, mesmo com a depreciação observada no vencimento do médico, a distância continuou significativa. A diferença foi de R\$ 5.795,71, com o vencimento do professor C-1 correspondendo a 41% do vencimento do médico. O vencimento do professor C-1 de Macapá representava 2,83 SMO e 0,57 SMNE; em contrapartida, o do médico equivalia a

6,92 SMO e a 1,38 SMNE. Ressalta-se que, em 2023 e 2024, o docente de Macapá não obteve a atualização do PSPN em seu vencimento.

Todavia, além de representar mais que o dobro do vencimento do professor em 2023 e 2024, o vencimento do médico representava mais que o do PSPN de 2023 (R\$ 4.659,73) e de 2024 (R\$ 4.604,39). Até as diferenças de vencimento em favor do médico, em comparação com o vencimento do professor, produziram valores superiores aos PSPN de 2023 e 2024.

Desse modo, constata-se que, não obstante representar uma condição para a valorização da carreira docente, a garantia apenas do PSPN não é suficiente para a promoção de uma valorização substantiva da categoria docente. Faz-se necessária a efetivação de outros mecanismos que possam se associar ao PSPN para uma promoção real e abrangente da valorização docente por meio de sua remuneração. Sem dúvida alguma, isso perpassa pela equiparação de seus rendimentos aos de outras profissões com formação equivalente, consoante estabeleceu a Meta 17A da Lei n. 13.005/2014 (PNE 2014-2024). A Tabela 32 a seguir apresenta dados comparativos do vencimento do professor C-1 (com licenciatura plena) de Macapá e do grupo ocupacional da carreira jurídica do Município:

Tabela 32: Macapá – comparativo do vencimento dos docentes e do grupo ocupacional da carreira jurídica do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024

	Vencimento do professor Classe C-1 (Licenciatura Plena) 40 horas R\$ (A)	%	Vencimento do grupo da carreira jurídica Classe Inicial 1 (Graduação) R\$ (B)	%	B – A R\$	A/B %
2023	3.893,23	----	9.255,94	---	5.362,71	42
2024	4.019,34	3	9.233,62	-0,2	5.214,28	44

Fonte: Lei n. 167/2023-PMM; Lei n. 180/2023-PMM; Lei n. 193/2024-PMM.

Consoante as informações presentes na Tabela 32, constata-se uma significativa disparidade entre os vencimentos do professor C-1 e do grupo ocupacional da carreira jurídica de Macapá, situação similar à comparação com o vencimento do médico. Em 2023, a defasagem entre os vencimentos foi de R\$ 5.362,71, em desabono do professor. Não obstante, terem o mesmo nível de titulação, o vencimento do docente representava somente 42% do vencimento do grupo jurídico do Município. Ao passo que o vencimento do professor C de nível 1 equivalia a 2,80 salários-mínimos oficiais (SMO) e 0,57 salários-mínimos necessários (SMNE), o vencimento do grupo ocupacional carreira jurídica correspondia a 6,65 SMO e 1,36 SMNE.

No ano de 2024, apesar da redução observada no vencimento do grupo ocupacional da carreira jurídica, a desproporção continuou expressiva. A desigualdade foi de R\$ 5.214,28, com

o vencimento do professor C-1 correspondendo a 42% do vencimento do grupo jurídico. O vencimento do professor C-1 de Macapá representava 2,83 SMO e 0,57 SMNE; por outro lado, o vencimento do grupo jurídico equivalia a 6,51 SMO e a 1,30 SMNE.

Assim como no caso dos médicos, o vencimento do grupo ocupacional da carreira jurídica de Macapá em 2023 e 2024 correspondia a mais do que o dobro do vencimento do professor C-1, não obstante possuírem formações equivalentes. Do mesmo modo, a defasagem no vencimento em favor da carreira jurídica municipal em comparação com o vencimento dos docentes resultou em valores superiores ao PSPN de 2023 (R\$ 4.659,73) e de 2024 (R\$ 4.604,39), evidenciando que, se o PSPN, enquanto valor mínimo, for tomado como valor máximo, pode suscitar uma valorização parcial, artificial e/ou aparente. Segundo Masson (2017):

[...] o PSPN define um valor mínimo a ser pago como vencimento inicial aos docentes que possuem nível médio de formação, para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Contudo, o mínimo tem sido considerado como o máximo, pois muitos professores ingressam na carreira com nível superior, mas recebem somente o piso correspondente ao nível médio. Sobre isso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE, 2015) defende o estabelecimento de um acréscimo de 50% para quem tem formação superior, já que ainda há um número considerável de profissionais atuando, especialmente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, com formação em nível médio ou pós-médio. (Masson, 2017, p. 857).

O Piso Salarial deveria ser proporcional à formação do docente ao ingressar na carreira, sendo o valor que toma como referência o nível médio, o ponto de partida, não o ponto de chegada. Além disso, a equivalência com a retribuição pecuniária de outros profissionais com o mesmo nível de escolaridade deveria tomar por base o vencimento, visto que os demais componentes da remuneração, como as vantagens fixas e transitórias, incidem sobre ele. A Tabela 33 a seguir apresenta o comparativo entre o vencimento do professor C-1 de Macapá e o do auditor fiscal do Município:

Tabela 33: Macapá - comparativo do vencimento dos docentes e dos auditores fiscais do Município de Macapá em início de carreira de 2023 e 2024

	Vencimento do professor Classe C-1 (Licenciatura Plena) 40 horas R\$ (A)	%	Vencimento do auditor fiscal (Graduação) R\$ (B)	%	B – A R\$	A/B %
2023	3.893,23	----	6.042,89	---	2.149,66	64
2024	4.019,34	3	6.028,31	-0,2	2.008,97	67

Fonte: Lei n. 167/2023-PM; Lei n. 177/2023-PM; Lei n. 193/2024-PM.

Embora a diferença não tenha sido tão expressiva quanto à verificada na comparação com o vencimento do médico e dos profissionais da carreira jurídica de Macapá, conforme observado na Tabela 33, o vencimento do professor C-1 também ficou abaixo do vencimento do auditor fiscal do Município nos anos de 2023 e 2024. No ano de 2023, o vencimento do professor C-1 era R\$ 2.149,66, menor que o do auditor fiscal. Apesar de possuírem formações equivalentes, o vencimento do professor correspondia a 64% do valor do vencimento do auditor fiscal, enquanto o vencimento do professor C de nível 1 correspondia a 2,80 SMO e 0,57 SMNE; o vencimento do auditor fiscal correspondia a 4,34 SMO e 0,89 SMNE.

No ano de 2024, mesmo com o decréscimo observado no vencimento do auditor fiscal, o vencimento do professor C-1 continuou R\$ 2.008,97 abaixo do vencimento do auditor fiscal. O vencimento do docente municipal, nesse ano, representou somente 67% do vencimento do auditor. Equivaleu a 2,83 SMO e 0,57 SMNE, enquanto o do auditor fiscal correspondeu a 4,25 SMO e a 0,85 SMNE. O vencimento do auditor fiscal foi superior não somente ao vencimento do professor C-1, como também ao PSPN de 2023 (R\$ 4.659,73) e ao Piso Nacional de 2024 (R\$ 4.604,39).

Portanto, a comparação com o vencimento de outras categorias funcionais nos anos de 2023 e 2024, no final da vigência do PNE (2014-2024), deixou claro que o Município de Macapá não avançou e não contribuiu para garantir ao professor a equiparação de seu rendimento com os das demais profissões com formação equivalente. O Município deixou de cumprir o próprio Plano Municipal de Educação (PME). Segundo a meta 18 do PME (Lei n. 2.178/2025), o Poder Executivo Municipal deveria “Valorizar, até o final do 4º ano de vigência deste Plano, profissionais da educação da rede pública municipal, com equiparação proporcional de sua remuneração às demais categorias de servidores com escolaridade equivalente, respeitando os correspondentes Planos de Carreiras instituídos” (p. 53).

A supracitada Lei refere-se à remuneração, composta por vencimento base e vantagens pecuniárias (adicionais, gratificações etc.). Ocorre que essas vantagens incidem sobre o vencimento base, refletindo suas disparidades. Além disso, depreende-se que as demais carreiras também possuam seus “penduricalhos” incidindo sobre seus vencimentos. Nesse sentido, a igualdade ou desigualdade nas remunerações perpassa pela isonomia, ou injustiça nos vencimentos. A previsão de equiparar as remunerações em 2019 não foi cumprida no prazo e, para além dele, não ocorreu até 2024.

Macapá não constitui o caso isolado. No Brasil, “Sintomaticamente, mesmo após a aprovação do Plano Nacional de Educação por meio da lei n. 13.005/2014 (PNE 2014–2024) e dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, os docentes da educação básica recebem

vencimentos inferiores às demais categorias laborais com a mesma formação” (Gouveia; Fernandes; Ferraz, 2022, p. 5). Nesse contexto, o pagamento de bonificações por mérito, produtividade, desempenho ou resultados tem se constituído em um grande entrave para a consecução desse objetivo.

5.5 Gestão por resultados: o pagamento de bonificações na rede municipal de Macapá

A garantia de uma remuneração digna é fundamental para a valorização do trabalho docente e para a carreira docente ter maior atratividade. No entanto, essa pauta tem sido historicamente obstaculizada por propostas e políticas que condicionam a remuneração do professor ao cumprimento de metas pouco realistas ou mesmo irrealizáveis de desempenho dos alunos em testes padronizados, configurando-se como instrumento de perpetuação e justificação da cruel precariedade do trabalho docente e das condições de ensino (Pellanda, 2025).

Essas políticas encontram-se alinhadas às orientações de cunho neoliberal advindas de organismos internacionais do capital, como o Banco Mundial e a OCDE, e seguem as diretrizes do gerencialismo que impera na administração pública desde as Reformas do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990. A imposição de um padrão de gestão condizente com o caráter da empresa privada pela Nova Gestão Pública (NGP) tem levado à adoção do pagamento por mérito ou produtividade, muitas vezes expresso sob a forma de bonificações pelo alcance de metas. É o que ocorre em Macapá.

No dia 18 de dezembro de 2023, a Prefeitura de Macapá criou o “Prêmio Educa Macapá de Alfabetização”⁸⁵ por meio da Lei n. 2.730/2023, para as unidades escolares da rede municipal de Macapá, “com o objetivo de promover a melhoria da qualidade educacional, por meio da fixação de metas a serem alcançadas” (Art. 1º). O prêmio incidirá “no reconhecimento e bonificação de professores, que se destacaram durante o ano letivo da premiação” (Art. 2º). Sua primeira versão, realizada em 2023, contemplou com a bonificação os “professores de 1º e 2º anos” (Art. 3º). O prêmio terá caráter anual e “será regulamentado por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo” (Art. 7º). Segundo a Lei n. 2.730/2023:

⁸⁵ Consoante à Lei n. 2.730/2023, as despesas decorrentes da implantação do “Programa Educa Macapá de Alfabetização” correrão “por conta dos recursos recebidos por meio da redistribuição da Cota Parte da Educação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é vinculado ao desempenho educacional da rede e/ou do Tesouro Municipal” (Art. 7º).

Art. 5º A qualidade educacional e a eficiência na gestão de resultados serão aferidas com base em metas definidas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED/PMM), tendo como referência os resultados das escolas da rede municipal de ensino de Macapá nas avaliações do Sistema de Avaliação Educar para Valer. (Macapá, 2023).

Há a aceitação da gestão por resultados como critério para a avaliação das escolas e dos docentes, com base na ideia de que o modelo empresarial é o parâmetro para nortear o trabalho docente na escola, atendendo aos novos padrões de exploração do trabalho, impostos pelo neoliberalismo, pelo Toyotismo e pela NGP. Isso se traduz na sujeição das escolas da rede pública ao Sistema de Avaliação Educar para Valer (SAEV).

O SAEV faz parte do “Programa Educar pra Valer” (PEPV), elaborado pela Associação Bem Comum (ABC) em parceria com a Fundação Lemann. O PEPV atua junto ao município, visando melhorar o rendimento e o desempenho dos alunos por meio do desenvolvimento da gestão municipal, da promulgação de leis e de incentivos às escolas e/ou profissionais que atingirem as metas estabelecidas. No estado do Amapá, tem atuado nos municípios de Macapá e Santana (ABC, 2025).

A ABC é uma pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil, fundada em 2018. Tem como parceiros a Bolsa do Brasil (B3), o Instituto Natura, a Fundação Vale e a Fundação Lemann (ABC, 2025). Portanto, a Prefeitura de Macapá submeteu as escolas da rede e seus professores a um sistema de avaliação privado criado em parceria com a Fundação Lemann, um dos principais agentes ideológicos da educação empresarial e mercantil. Associação privada que tem como parceiros alguns dos maiores representantes do setor privado-mercantil, no setor financeiro e no setor educacional.

O Poder Executivo Municipal legalizou e institucionalizou a política de gestão por resultados na rede municipal de ensino, seguindo a lógica gerencial e utilitarista do custo-benefício como medida da qualidade do ensino, pois, conforme a Lei n. 2.730/2023: “A premiação, na forma de bonificação, não integra nem se incorpora aos vencimentos, subsídios ou outra forma de remuneração, para nenhum efeito, e também não será considerada no cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício dos servidores que a receberem” (Art. 6º). Nesse sentido, a bonificação não constitui uma medida de valorização da carreira dos docentes do Município de Macapá.

No contexto da NGP, a diferenciação salarial com base no mérito, desempenho, resultados, premiações e bonificações se configura como justificativa para desigualdades nas remunerações. São mecanismos utilizados para tergiversar as demandas relativas à carreira

docente e compensar parcialmente o achatamento na remuneração dos professores, o que de fato ocorreu em Macapá, onde o descumprimento da Lei do PSPN e a ausência de reajustes no vencimento base do professor, entre 2009 e 2024, geraram perdas acumuladas de 1.802%.

Desse modo, o SAEV é mais um recurso imposto para acentuar a superexploração do trabalho como parte do processo de precarização estrutural do trabalho docente. No dia 11 de novembro de 2024, entrou em vigor o Decreto Municipal n. 2.291/2024, que regulamenta a Lei n. 2.930/023. Esse Decreto amplia o alcance do “Programa Educa Mais Macapá” para os “PROFESSORES de 1º a 5º anos, que se destacaram durante o ano letivo da premiação” (Art. 3º). Na edição de 2024, a bonificação foi destinada aos professores que cumpriram “a meta mínima de 70% dos estudantes alfabetizados nas turmas de 1º e 2º anos; e, a meta mínima de 60% nas turmas de 3º ao 5º anos” (Parágrafo único, Art. 4º). Conforme o referido Decreto:

Art. 5º Para concorrer à premiação, o PROFESSOR deverá atender aos seguintes critérios:

I – Ter no mínimo 15 alunos matriculados na sua turma;

II – Estar em efetivo exercício de regência de classe na turma avaliada há pelo menos cento e oitenta (180) dias letivos do ano corrente;

III – Ter participado de no mínimo 2/3 terços do total das FORMAÇÕES, ofertadas durante o ano letivo de 2024, pelo Programa Educa Macapá da SEMED/PMM;

IV – Ter um mínimo de 90% de participação dos alunos de sua turma na avaliação de saída, a qual será utilizada como instrumento de aferição do Prêmio Educa Macapá de Alfabetização.

Parágrafo Único: Nas escolas do CAMPO com classes multisseriadas, que atenderem ao critério de no mínimo 12 alunos, a aferição da turma ocorrerá por meio da simplificação do resultado, considerando como uma única turma.

Todos os critérios induzem o professor a ser mais produtivo e a se responsabilizar pelos resultados escolares. Ele é o responsável por garantir um quantitativo mínimo de alunos em sua turma, cumprir pelo menos 180 dias de regência de classe, participar de no mínimo 2/3 de formações ofertadas pela secretaria de educação e garantir o mínimo de 90% de frequência do alunado na avaliação aplicada pelo “Programa Educa Macapá de Alfabetização”. Isso para concorrer à premiação, pois, para recebê-la, 70% dos estudantes do 1º e 2º ano e 60% dos discentes do 3º ao 5º ano devem atingir a meta. Conforme o Decreto Municipal n. 2.291/2024, quanto maior o percentual relativo aos resultados, maior é a bonificação, pois, consoante o Decreto Municipal n. 2.291/2024:

Ar. 9º. A referida premiação dar-se-á conforme os seguintes resultados da avaliação de saída:

I – A premiação no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para professores de 1º e 2º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 91% a 100% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

II – A premiação no valor de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) para professores de 1º e 2º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 81% a 90% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

III – A premiação no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para professores de 1º e 2º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 70% a 80% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

IV – A premiação no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para professores do 3º ao 5º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 86% a 100% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

V – A premiação no valor de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) para professores do 3º e 5º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 76% a 85% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

VI – A premiação no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para professores do 3º e 5º anos, com taxa de acerto médio da turma entre 60% a 75% na avaliação de saída da rede municipal de educação lançada no Sistema de Avaliação Educar para Valer – SAEV;

São três escalas de bonificações garantidas aos professores, conforme a taxa média de acerto de seus alunos. Está claro o caráter neoliberal e gerencialista do “Programa Educa Mais Macapá” ao atrelar o recebimento de valores pecuniários pelo professor ao desempenho dos alunos. Evidente também é o caráter irrisório das bonificações. O maior valor estava abaixo do salário-mínimo nominal de 2024 (R\$ 1.419,34).

Para uma bonificação que não é incorporada ao vencimento, nem considerada em qualquer cálculo de vantagem pecuniária, e demanda um elevado esforço docente para atender a uma série de critérios, seus valores são bastante módicos e não compensam as perdas decorrentes dos períodos em que o Município de Macapá, não cumpriu o PSPN ou não reajustou o vencimento do professor, resultando em perdas acumuladas de 1.802% de 2009 a 2024.

Também não elidem a corrosão nos vencimentos do professor de Macapá, decorrente da inflação acumulada de 2009 a 2024. Tampouco interferem nas assimetrias observadas entre o vencimento do professor de Macapá e o salário-mínimo necessário, ou nas disparidades entre seu vencimento e o de outros profissionais com o mesmo nível de formação, como evidenciado na comparação com o auditor fiscal, o médico e os profissionais da carreira jurídica municipal.

Isso certamente atende aos “princípios do Estado neoliberal que tem como uma de suas intencionalidades a minimização de gastos no serviço público, conforme as definições contidas nas suas premissas orientadoras advindas da Nova Gestão Pública” (Ferreira, 2022, p. 157). As implicações do gerencialismo na educação de Macapá não se resumem à efetivação da gestão por resultados, mérito e bonificações. O uso de contratos temporários também constitui um elemento nefasto de processo.

5.6 Contratos temporários em Macapá e a espoliação do trabalho docente

A reforma gerencial da educação, em curso desde os anos de 1990, tem se traduzido em ataques crescentes à educação e na sua submissão à economicidade e às técnicas de controle do trabalho na escola, dissolvendo diretamente valores éticos e morais, assim como suprimindo princípios que sustentam a educação como direito social (Raimann; Oliveira, 2022). Dentre suas implicações para a classe trabalhadora, está a flexibilização das formas de contratação da força de trabalho, como requisito indispensável ao processo de modernização capitalista da produção e da oferta de serviços públicos (Venco, 2016).

A flexibilização dos direitos e das relações trabalhistas no setor público trouxe consigo a precarização de contratos, impactando negativamente as carreiras dos servidores públicos. A inserção da NGP no setor público significou a adoção de formas precárias de contratação da força de trabalho, de caráter temporário e destituída dos direitos dos servidores efetivados mediante concurso público. (Venco, 2016; Oster; Martins; Sehnem, 2024).

No Brasil, segundo dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2022, os profissionais com vínculo por tempo determinado representam aproximadamente 40% dos docentes que atuam em salas de aula na educação básica nas esferas federal, estadual e municipal, não obstante toda uma legislação vigente instituindo diversas diretrizes para a valorização docente, dentre elas a realização de concurso público (Oster; Martins; Sehnem, 2024).

Macapá, entre 2009 e 2024, fez uso recorrente de contratos temporários na rede municipal de ensino. No período compreendido entre 2011 e 2018, os contratos temporários para docentes excederam o limite mínimo de 10% estabelecido pelo PNE (2014-2024) e pelo PME (2015-2025). Entre 2009 e 2023, ocorreu uma retração no percentual de docentes temporários, apresentando um nível inferior a 10%. Todavia, Macapá não abandonou a prática, sinalizando para a sua continuidade e possibilidade de ampliação, o que de fato ocorreu em 2024. Vale frisar que o professor temporário não faz parte da estrutura de carreira presente no PCCR municipal.

Dentre as implicações negativas para o trabalho docente da adoção de contratos temporários verificadas na legislação do Município de Macapá estão: a) a desconsideração das vantagens individuais dos servidores ocupantes dos cargos (efetivos) tomados como referência; b) a ausência de vínculo empregatício e a negação do direito à efetivação no quadro municipal; c) a ausência de direitos trabalhistas como férias e décimo terceiro salário, posto que a rescisão

do contrato dá direito somente ao pagamento do saldo de salário; d) a negação do direito à estabilidade e a uma carreira. Isso pode ser verificado no Quadro 21 a seguir:

Quadro 21: Macapá: Disposições legais sobre contratos de docentes temporários⁸⁶

	Leis/Normas	Implicação negativa para o contrato temporário
Macapá	Lei n. 1904/2011 – GAB/PMM Lei n. 2040/2013 – GAB/PMM	Art. 4º. A remuneração mensal [...] § 1º Para os efeitos deste artigo, não serão consideradas as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes dos cargos tomados como referência.
	Edital (Decreto n. 4863/2021 – PMM)	Art. 11º. I – O presente processo para seleção de professores [...] não assegura direito à contratação [...] Também não gera direito à efetivação no quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação [...] p. 06.
	LEI n. 2249/2017- PMM	Art. 14. Parágrafo único. O contratado por tempo determinado terá direito, caso rescindido o contrato, apenas ao pagamento do saldo de salário.
	Edital n. 006/2024-SEMED/PMM Edital n. 001/2023-SEMED/PMM	5.5 O contrato celebrado não terá vínculo empregatício com a SEMED e/ou com a Prefeitura de Macapá, por tratar-se de contratação temporária, a fim de atender a necessidade de excepcional interesse da Administração Pública [...] podendo ser rescindido a qualquer momento [...].

Fonte: elaborado pelo autor a partir das leis/decretos e normas coletadas nos diários oficiais eletrônicos do Município de Macapá (2024).

Os excertos presentes no Quadro 21 revelam o grau de espoliação a que estão sujeitos os docentes regidos por contratos temporários. “Não há nada mais comum do que a noção de que, na história, até agora, tudo se reduziu ao *ato de tomar*. [...] O ato de tomar é [...] condicionado pelo objeto que é tomado [...]” (Engels; Marx, 2007, p. 70-1). A adoção de contratos temporários toma do professor e demais trabalhadores da educação diversos direitos, uma carreira, parte de sua remuneração, estabilidade, dentre outros elementos tradutores de uma valorização substantiva de seu trabalho.

A Prefeitura de Macapá, consoante o § 1º do Art. 2º das Leis n. 1.904/2011 e n. 2.040/2013, estabelece que “O regime jurídico do contrato é o administrativo, situando-se no campo do direito público, cujos contratos de trabalho são declarados nulos”. Os contratos administrativos, mesmo contendo elementos típicos do direito privado, especialmente no que

⁸⁶ As leis e normas citadas foram retiradas dos diários eletrônicos do Município de Macapá. São informações disponíveis online, embora não representem a totalidade de toda a documentação sobre o assunto, pois a digitalização desses documentos pelos municípios é algo recente.

concerne à remuneração do contratado, são norteados pelos princípios e normas do direito público. Esses contratos são marcados pela presença de interesses contrapostos entre o contratado e a administração pública, com a supremacia dos interesses do último. Operam sobre o regime da desigualdade entre as partes, refletindo a superioridade jurídica da administração sobre o contratado (Martins, 2024).

Nesse caso, o uso da expressão “direito público” escamoteia a desigualdade presente nesse tipo de contrato, a favor da administração pública. Já o fato de serem “declarados nulos” refere-se à inobservância do disposto no § 2º do artigo 37 da CF de 1988 quanto à investidura no cargo, ou emprego público, por meio de concurso de provas ou provas e títulos (Inc. II, Art. 37) e do prazo de validade de até dois anos do concurso público (Inc. III, Art. 37). As contratações que não atendam a essa norma constitucional são passíveis de serem declaradas nulas (Lima, 2024).

Sendo reconhecida a irregularidade da contratação, o contrato de trabalho temporário entre o trabalhador e a administração pública deve ser declarado nulo. Contudo, declarada a nulidade da relação entre as partes, os efeitos do contrato de trabalho se restringem, sendo devidos ao trabalhador somente salário e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Considerando o vício de sua admissão, o trabalhador também não tem direito à anotação de sua carteira de trabalho; não obstante, o descumprimento da regra tenha origem na administração pública (Lima, 2024).

Há farta jurisprudência que reconhece a nulidade de contratos realizados com professores devido a sucessivas contratações que não se caracterizam como de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas sim como uma necessidade permanente do ensino, configurando-se em burla à exigência constitucional do concurso público, prevista no inciso II e § 2º do artigo 37 da CF de 1988. Apesar disso, caso os docentes contratados temporariamente queiram fazer valer seu direito ao FGTS, precisam comprovar judicialmente a nulidade da contratação temporária (Rossa; Mello, 2023).

Todavia, os efeitos desse reconhecimento se mostram tímidos, considerando que a Súmula 363 do Superior Tribunal do Trabalho (TST) e a jurisprudência formada no âmbito do STF garantem aos trabalhadores explorados pela administração pública somente o direito ao pagamento das horas trabalhadas e aos depósitos do FGTS (Rossa; Mello, 2023). “Mais do que isso, um raciocínio a *contrário sensu* revela que, em caso de contrato temporário que siga os ditames (espoliativos) da lei, não há direito sequer ao FGTS” (Rossa; Mello, 2023, p. 182). Em alguns casos, “O contratado por tempo determinado terá direito, caso rescindido o contrato,

apenas ao pagamento do saldo de salário”, conforme o Parágrafo Único do Art. 14 da Lei n. 2. 249/2017, da Prefeitura Municipal de Macapá.

O professor temporário é privado de qualquer amparo em casos de adoecimento, mesmo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) classifique a profissão docente como uma das mais desgastantes e de alto risco para a saúde física e mental. Enfermidades mentais e comportamentais, como o estresse, o mal-estar docente e a síndrome de Burnout, são doenças predominantes entre os docentes, seguidas de transtornos físicos concernentes ao trabalho dos professores, tais como os relacionados à voz e aos distúrbios osteomusculares. As condições de trabalho contribuem para o adoecimento, sendo que, quanto mais precárias as condições de trabalho, maior seria o adoecimento do professor (Martins; Araujo; Amorim, 2021).

Para os professores contratados temporariamente, está o agravante de que, em geral, o professor temporário encara a licença para tratamento de saúde como último recurso, com receio de que ela dificulte ou inviabilize futuras contratações. A insegurança e o medo de ter seu contrato extinto, ou de não poder ser contratado futuramente, o levam a demorar para tirar licença para tratamento de saúde ou mesmo a não tirar. Quando resolver tratar sua saúde, a possibilidade de que a doença esteja avançada é alta. Esse medo de se afastar do trabalho é fruto da violência psicológica sofrida por esses professores (Martins; Araujo; Amorim, 2021).

A contratação temporária de professores pela administração pública é uma faceta da expansão da precarização do trabalho docente, amparada na legislação estatal. Tal legislação garante aos contratados somente parte dos direitos sociais estendidos aos trabalhadores de modo geral, assim como parte dos direitos dos servidores ocupantes de cargo público (Rossa; Mello, 2023). Todavia, “O que aparenta assegurar direitos, em realidade, possui caráter espoliativo, pois nega a tais trabalhadores os direitos não mencionados nessa legislação e, em um aspecto mais profundo, revela que tais professores vivem em uma situação jurídica indefinida” (Rossa; Mello, 2023, p. 180).

As legislações de diversos entes federados refletem o denominado *hibridismo*, no qual as bordas da legalidade não se mostram intencionalmente delineadas, a fim de negar aos trabalhadores, a um só tempo, direitos relativos aos trabalhadores do serviço público e os concernentes aos trabalhadores do regime privado. Os contratos híbridos não constituem simples desregulamentação do contrato de trabalho, mas mais exatamente sua flexibilização por meio da inserção de novidades decorrentes do tempo histórico e do nível de reorganização do mundo do trabalho na fase atual do capitalismo (Rossa; Mello, 2023).

No caso brasileiro, a hibridização apresenta contratos de trabalho atípicos, compreendidos como contratos que fogem do padrão de contratação por tempo determinado,

baseada na relação empregado e um só patrão. Isso resulta em outras formas de contratos por tempo determinado, como o contrato por experiência, o estágio, os contratos por bolsa, dentre outros. Os contratos firmados com os docentes mesclam elementos do contrato de regime especial e elementos considerados atípicos, com a existência (ou não) de direitos adicionais não previstos na lei específica ou no instrumento contratual (Rossa; Mello, 2023). “A hibridização de tais modalidades contratuais ocorre em paralelo à legalização de cláusulas contratuais e os limites correspondentes acabam desaguando na interpretação constitucional dos contratos, realizada por magistrados” (Rossa; Mello, 2023, p. 181).

Não por acaso, encontram-se na Lei n. 1.904/2011 e na Lei n. 2.040/2013 de Macapá, que “não se consideram as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes de cargos tomados como paradigma” na definição da remuneração dos professores contratados por tempo determinado. Os contratos por bolsa também são uma realidade no Município de Macapá. Em 2014, por meio do Edital n. 001/2014-SEMED/PMM, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) abriu inscrições para o processo seletivo simplificado (PSS) destinado à seleção de voluntários para o Programa “Macapá Município Alfabetizado”.

O candidato a voluntário deveria, “preferencialmente, ser professor das redes públicas de ensino” (Macapá, 2014, p. 2). A validade do PSS foi “de dois (02) anos, podendo ser prorrogado por igual período” (Macapá, 2014, p. 9). Contudo, o prazo máximo das contratações era “8 (oito) meses para os Alfabetizadores e para os Coordenadores de turma, a partir da ativação das turmas do Programa” (Macapá, 2014, p. 11).

O voluntário tinha direito somente a “uma bolsa para custeio de despesas com deslocamento e alimentação nos valores estabelecidos pela Resolução/CD/FNDE Nº 52, de 11 de dezembro de 2013” (Macapá, 2014, p. 2). O valor das bolsas pode ser observado no Quadro 22 a seguir:

Quadro 22: Cargo, escolaridade exigida, quantidade de turma a atender e valor da bolsa do Programa Macapá Município Alfabetizado

Cargo	Escolaridade exigida	Quantidade de turmas	Valor da Bolsa (R\$)
Educador Alfabetizador classe 1	Ter, no mínimo, Ensino Médio	01	400,00 500,00 (atendimento à população carcerária)
Educador Alfabetizador classe 2	Ter, no mínimo, Ensino Médio	02	400,00 750,00 (atendimento à população carcerária)
Alfabetizador coordenador de turmas	Nível superior de educação, já concluído ou em curso.	05	600,00

Fonte: Edital n. 001/2014-SEMED-PMM.

Conforme evidenciado no Quadro 22, o valor das “bolsas para o custeio de despesas” é pífio, sendo inferior ao salário-mínimo oficial de 2014, no valor de R\$ 724,00, com exceção do Educador Alfabetizador classe 2 que estivesse atendendo duas turmas ativas junto à população carcerária, fazendo jus a uma bolsa um pouco acima do salário-mínimo.

A utilização de bolsistas, desvinculados da finalidade acadêmica e de pesquisa, para prestar serviços técnicos, é uma estratégia utilizada para burlar a legislação trabalhista. A adoção de contratos de bolsistas no lugar de servidores concursados, de empregados públicos, ou mesmo de outros tipos de contratos de trabalho previstos em lei, ao alterar a estrutura jurídica que norteia a relação entre empregador e empregado, afetando os direitos do trabalhador, constitui uma fraude à legislação trabalhista, na forma dos artigos 9º e 10 da CLT, ao escamotear os elementos ensejadores da relação de emprego: pessoalidade, não eventualidade, onerosidade, subordinação e alteridade, conforme preceitua os artigos 2º e 3º da CLT (Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, 2011; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, 2024).

O uso de contratos de bolsista pode ensejar outra forma de contrato temporário; trata-se do *temporário voluntário*⁸⁷. O professor temporário voluntário tem estado presente em excesso nas políticas de educação integral, tanto no ensino fundamental como no ensino médio, seguindo a lógica do trabalho voluntário e encontrando respaldo legal na Lei do Voluntariado⁸⁸ (Seki *et al.*, 2017).

Sob o termo “voluntário”, criou-se “um novo tipo docente, não reconhecido como professor e, portanto, não merecedor do piso salarial; seus vencimentos vêm sob a forma de ‘ressarcimento’ ou bolsa” (Seki *et al.*, 2017, p. 949). Nesse caso, o docente é obrigado a assinar um contrato de voluntário, não de professor, “mediante o qual abre mão, no presente ou no futuro, de qualquer tipo de reconhecimento de seus direitos trabalhistas” (Seki *et al.*, 2017, p. 949).

⁸⁷ Segundo Seki *et al.* (2017), o INEP operou uma prestidigitação em relação aos professores voluntários. Eles não aparecem nas tabelas do campo “docente”. Seu cadastro aparece no banco “Alunos” com a nomenclatura “profissional/monitor de atividade complementar”. Apesar disso, as atividades que desenvolver com os alunos serão consideradas “educação integral” ou “ensino médio inovador”. A mágica gerada por essa troca de nome, do professor para o “profissional/monitor de atividade complementar”, resultou nos dados do INEP de 2016, numa pequena diminuição de professores estritamente temporários, manobra comemorada pelo governo federal, mas que não implicou no desaparecimento dos professores com contratos efêmeros.

⁸⁸ Trata-se da Lei n. 9608, de 18 de fevereiro de 1998, que detém cinco artigos. De acordo com seu Art. 1º, “Considera-se serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa”. Segundo seu Parágrafo único. “O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim” (Brasil, 1998, p. 2).

São diversos os termos utilizados que procuram elidir e rebaixar a atividade docente. Dentre elas estão os termos monitor, tutor, mediador da aprendizagem, multiplicador, oficineiro, facilitador. Cada ente federado adota uma denominação específica ao temporário. Trata-se de adaptações nos contratos por tempo determinado ao que se designa de “paraprofessores”⁸⁹, trabalhadores com formação mínima (em alguns casos formação incompleta) e, geralmente, sem habilitação para a docência, mas que atuam como professores, exercendo algumas, ou várias, ou todas as funções docentes, contudo, recebendo salários mais aviltados que os dos professores temporários. O uso dessa nomenclatura variada visa elidir a dinâmica de violência perene do capital em suas investidas sobre a escola pública e sobre os profissionais da educação (Seki *et al.*, 2017).

Em outras situações, até se demanda do sujeito que tenha experiência e formação adequada para a docência a fim de que ele atue como “paraprofessor”, como no Programa Federal Brasil Alfabetizado. O Município de Macapá, por meio do Edital n. 005/2024, de 10 de junho, abriu inscrições para processo seletivo simplificado para preenchimento de vagas para a prestação de serviços voluntários por tempo determinado no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado.

A seleção foi para alfabetizador, com duração de seis meses, com uma jornada de trabalho de 20 horas. O termo *alfabetizador* poderia muito bem ser substituído pelos termos *professor* ou *docente*, já que cabe ao voluntário por tempo determinado apresentar “Relatório Técnico Mensal, com evidências comprobatórias do cumprimento das funções docentes, com a descrição das atividades desenvolvidas, registros fotográficos, frequência dos estudantes, registro de notas, entre outros serviços utilizados nos processos pedagógicos e/ou administrativos” (Macapá, 2024, p. 10).

Para ser selecionado para atuar no Programa Brasil Alfabetizado, consoante o Edital n. 005/2024; “O alfabetizador candidato deve possuir formação superior em licenciatura, com experiência de dois anos em alfabetização na EJA ou Educação Popular” (Macapá, 2024, p. 11). Segundo o Edital n. 005/2024, os alfabetizadores “não possuirão qualquer vínculo empregatício com a Prefeitura de Macapá” (Macapá, 2024, p. 13). Isso porque “as atividades desenvolvidas pelos alfabetizadores [...] são consideradas de natureza voluntária, não gerando

⁸⁹ A expressão “paraprofessores” é usada para denominar sujeitos que trabalham temporariamente na escola e são apontados pelo Banco Mundial (BM) como a solução para a dramática carência de professores habilitados em muitos países. Esses “paraprofessores” não são profissionais, possuem um nível de formação baixo e, apesar de não serem habilitados para atuação na docência, atuam como professores. No caso brasileiro, podem ser classificados como paraprofessores os sujeitos admitidos sem processo público de seleção, admitidos em programas assistencialistas como o “Mais Educação” (Seki *et al.*, 2017).

vínculo empregatício, ou qualquer obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou de qualquer outra ordem com a Prefeitura Municipal de Macapá” (Macapá, 2024, p. 14).

O alfabetizador tem como atribuições: 1) “[...] localizar, identificar e cadastrar no mínimo 15 pessoas jovens, a partir dos 15 anos, adultos e idosos não alfabetizados [...] para ingresso e constituição das turmas de alfabetização”; 2) “Planejar, produzir material didático, desenvolver estratégias metodológicas e acompanhar o processo de aprendizagem dos alfabetizandos”; 3) “Participar de encontros mensais de Formação Continuada sempre que forem marcados pela Coordenação do Projeto, por meio da Divisão de Educação de Jovens e Adultos”; 4) “Encaminhar relatórios e frequência mensal dos alfabetizandos para a Coordenação do Projeto”; 5) “Propor ações de incentivo à permanência dos alfabetizandos, bem como apoiar as estratégias de encaminhamento dos egressos do Projeto de Alfabetização para a Educação de Jovens e Adultos, ofertada pelo Município de Macapá” (Macapá, 2024, p. 12-13).

Portanto, o alfabetizador tem diversas e complexas atribuições a serem realizadas de modo voluntário, sem garantias trabalhistas e previdenciárias, recebendo apenas uma bolsa para custear alimentação e transporte às atividades voluntárias, no valor de R\$ 1.206,24, atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024, para desenvolver atividades e encargos inerentes ao professor concursado do Município de Macapá, em início de carreira, com a mesma carga horária (20 horas), e que, consoante à Lei n. 193/2024, possui um vencimento de R\$ 1.822,83.

Em 2024, a bolsa do alfabetizador voluntário e temporário, em Macapá, correspondeu a 66% do vencimento do professor efetivo, 20 horas do Município, em início de carreira. O valor da bolsa do alfabetizador, cuja aprovação no processo seletivo demanda a formação de nível superior, é menor que o vencimento do auxiliar educacional do quadro de Macapá, com formação ao nível de ensino fundamental e em início de carreira, no valor, atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024, de R\$ 2.198,51, segundo a Lei n. 193/2024. De fato, “Os subterfúgios criados para obrigar o professor à inserção voluntária na profissão, a abdicar de seus direitos trabalhistas, são imensos” (Seki *et al.*, 2017) e cada vez mais utilizados pela administração pública em todos os entes da Federação.

O Programa Brasil Alfabetizado ilustra bem as diversas formas de espoliação do trabalho docente em curso. Utiliza o termo “alfabetizador” para elidir a função docente, fazendo do professor um “paraprofessor” polivalente, sem vínculo empregatício, sem estabilidade e com uma bolsa de baixo valor pecuniário, trabalhando voluntariamente. O hibridismo também se faz presente, já que esse “paraprofessor” voluntário encontra-se apartado tanto dos direitos trabalhistas como dos direitos dos docentes do quadro estatutário.

O Programa Brasil Alfabetizado ilustra bem as diversas formas de espoliação do trabalho docente em curso. Utiliza o termo “alfabetizador” para elidir a função docente, fazendo do professor um “paraprofessor” polivalente, sem vínculo empregatício, sem estabilidade e com uma bolsa de baixo valor pecuniário, trabalhando voluntariamente. O hibridismo também se faz presente, já que esse “paraprofessor” voluntário encontra-se apartado tanto dos direitos trabalhistas como dos direitos dos docentes do quadro estatutário.

Essa é uma tendência que tem sido reproduzida pelos municípios. Em 2024, a Prefeitura de Macapá também lançou o Edital n. 006/2024, de 18 de junho, abrindo processo seletivo simplificado para “o provimento de vagas e formação de cadastro reserva para a contratação temporária de excepcional interesse público de professor da educação infantil e ensino fundamental” (Macapá, 2024, p. 04). Foram ofertadas 265 vagas para professor, com curso de licenciatura plena em pedagogia, jornada de 25 horas e um salário bruto de R\$ 2.266,75, para atuarem na rede municipal de ensino de Macapá nos anos letivos de 2024 e 2025.

Chama atenção que a jornada de 25 horas estabelecida pelo Edital n. 006/2024 não existe na Lei n. 065/2009, PCCR dos profissionais da educação de Macapá em vigor. No PCCR de Macapá, só estão previstas as jornadas de 20 e 40 horas. Não obstante, essa jornada estabelecida para quem está fora da carreira, esse professor de 25 horas, tem uma gama enorme de atribuições. Cabe a ele:

- a) Participar da formulação de políticas educacionais nos diversos âmbitos do Sistema Municipal de Ensino;
- b) Participar da elaboração a Proposta Político-Pedagógica da escola;
- c) Elaborar planos, programas e projetos educacionais no âmbito de sua atuação;
- d) Zelar pela aprendizagem dos alunos;
- e) Estabelecer e implementar estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento escolar;
- f) Ministras os dias letivos e horas aulas estabelecidas, de acordo com o calendário escolar vigente, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional (formação continuada em serviço);
- g) Colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e comunidades;
- h) Desenvolver atividades em ambientes de aprendizagem, através das Tecnologias de Informação e Comunicação, e Programas de Educação, presencial ou à distância, com vistas à dinamização e modernização das práticas pedagógicas e a formação continuada dos profissionais da educação;
- i) Desenvolver a regência efetiva;
- j) Desenvolver pesquisa educacional;
- k) Demais atribuições previstas em estatutos, regimentos e nas legislações federal, estadual e municipal. (Macapá, 2024, p. 04-5).

Além de todas essas atribuições, os docentes temporários devem “ainda participar de atividades letivas em finais de semana, pontos facultativos e feriados” (Macapá, 2024, p. 05).

É de se esperar que, frente a esse conjunto de atribuições e sem ter direito a descansos nos finais de semana, pontos facultativos e feriados, esse docente extrapole as 25 horas, seja pela ampliação das horas trabalhadas, seja pela intensificação dessa jornada em função da polivalência que lhe é exigida.

E isso para receber um salário bruto, atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024, de R\$ 2.278,54, sujeito a descontos previdenciários e de impostos. Um salário que se encontra abaixo do vencimento do auxiliar educacional concursado, classe B de nível I (início de carreira), formação de nível médio, no valor de R\$ 2.308,44, conforme a Lei n. 193/2024. Também muito abaixo do professor efetivo classe A de nível I (início de carreira), 40 horas, no valor de R\$ 3.645,66, previsto pela Lei supracitada.

A adoção cada vez mais recorrente de contratos temporários no Brasil, em todas as esferas administrativas, é decorrente da ofensiva neoliberal e gerencialista em curso e presente na reforma do Estado brasileiro. No campo educacional, serve a razões economicistas e se constitui numa estratégia de redução de custos por meio da expropriação/espoliação dos docentes contratados por tempo determinado.

Todavia, os docentes estáveis/efetivos/concursados não se encontram livres das consequências desse processo. O uso generalizado de contratos temporários, em diversos formatos, é apenas parte de um processo que, em sua totalidade, se traduz na precarização do trabalho docente e na deterioração de vários aspectos de sua carreira através da efetivação de princípios e diretrizes do gerencialismo.

O Município de Macapá, por meio da Lei n. 1.679/2009, de 15 de abril, autorizou a contratação de até 295 contratos temporários, sendo 150 para professores, com um regime de 40 horas semanais. Conforme a referida Lei, a contratação em relação aos docentes ocorreu para professor da educação infantil e 1ª a 4ª séries e para professor de 5ª a 8ª séries.

O professor da educação infantil e 1ª a 4ª séries receberia um salário base (atualizado pelo IPCA/dez. 2024) de R\$ 1.554,65; 60% da gratificação de regência de classe, no valor de R\$ 932,80; duas cotas de vale-transporte no valor de R\$ 405,28; 30% de interiorização, no valor de R\$ 466,40, totalizando uma remuneração de R\$ 3.359,13. O professor de 5ª a 8ª séries receberia um salário base (atualizado pelo IPCA/dez. 2024) de R\$ 2.243,66; 60% da gratificação de regência de classe, no valor de R\$ 1.346,20; duas cotas de vale-transporte, no valor de R\$ 405,28; 30% de interiorização, no valor de R\$ 673,10, totalizando uma remuneração de R\$ 4.668,24.

No mesmo dia (15/04/2009), a Prefeitura de Macapá lançou o Edital n. 001/2009, de processo seletivo simplificado para a contratação desses docentes temporários e demais

profissionais que atuariam temporariamente na educação do Município. O referido Edital informa que os valores pecuniários desses professores temporários deveriam seguir a tabela de vencimentos fixada pela Lei Complementar n. 039/2006, antigo plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério de Macapá. No momento da publicação da Lei n. 1.679/2009 e do Edital n. 001/2009, a carreira dos profissionais do magistério estáveis da Prefeitura de Macapá era regulada pela Lei n. 39/2006. Ao se observar a referida Lei e se compara com algumas informações contidas na Lei n. 1.679/2009 e no Edital 001 de 2009, percebe-se que o Poder Executivo municipal procurou estender aos contratos temporários algumas vantagens dos docentes efetivos.

Na Lei n. 39/2006, o percentual da gratificação de regência de classe incidente sobre os vencimentos dos docentes concursados era de 40% em 2006, percentual esse majorado para 50% em 2007 e para 60% em 2008. Portanto, a Lei n. 1.679/2009, que rege a seleção e contratação temporária de professores, ao garantir o percentual de incidência da gratificação de regência de classe de 60%, concedeu a mesma vantagem, mesmo que em caráter temporário. Por outro lado, enquanto para os efetivos, o percentual da gratificação de interiorização era definido consoante à distância do distrito onde se localiza a escola para a sede do Município, podendo alcançar os percentuais de 30%, 40% e 50%. A gratificação de interiorização do temporário era fixa, de 30%, independentemente da distância do seu local de trabalho para a sede do Município.

Não obstante a lei que autorizou os contratos temporários vedar a contratação de professores que já tenham outro vínculo, ela não garante nenhuma vantagem relativa a essa exclusividade, ao contrário do plano de carreira e remuneração de 2006, que garantia uma gratificação de dedicação exclusiva aos efetivos de 55% sobre o vencimento básico. Outro aspecto que chama atenção é o relativo aos vencimentos de docentes concursados e temporários.

Na Lei n. 39/2006, o professor classe A de nível I (início de carreira), com jornada de 40 horas, tinha um vencimento base de R\$ 1.636,97, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2006. Segundo a Lei n. 39/2006, esse professor, para ingressar na carreira dos profissionais da educação municipal, deveria ter habilitação específica de magistério de nível médio. O professor classe B de nível I (início de carreira), com jornada de 40 horas, tinha um vencimento base (atualizado pelo IPCA dez/2024) de R\$ 1.718,81.

Consoante à Lei n. 39/2006, esse professor, para ingressar na carreira dos profissionais da educação municipal, deveria ter habilitação superior, ao nível de licenciatura curta ou equivalente, para atuar no ensino fundamental de 5ª a 8ª séries. No Plano de Carreira de 2006, o professor classe C de nível I (início de carreira), com jornada de 40 horas, tinha um

vencimento base de R\$ 1.777,47. Segundo a Lei n. 39/2006, esse professor, para ingressar na carreira dos profissionais da educação municipal, deveria ter habilitação específica de graduação em licenciatura plena para o desempenho das funções na educação básica.

Considerando o disposto na Lei n. 39/2006, o professor temporário da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, equivalente ao professor efetivo Classe A, recebia R\$ 82,32 a menos em seu salário-base em relação ao vencimento do professor Classe A; R\$ 164,16 a menos no tocante ao vencimento do professor concursado Classe B; e R\$ 222,82 a menos relativamente ao vencimento do docente efetivo Classe C da rede municipal de Macapá, em 2009. Por sua vez, o professor temporário de 5ª a 8ª séries, o equivalente do professor efetivo Classe B, recebia R\$ 606,68 a mais em seu salário-base em relação ao vencimento do professor efetivo Classe A; R\$ 524,25 a mais no tocante ao vencimento do docente concursado Classe B; e R\$ 466,19 a mais comparativamente ao vencimento do professor efetivo Classe C de Macapá, em 2009. O salário-base do docente temporário de 5ª a 8ª séries era maior, inclusive que os dos professores concursados Classes D, E, F nível I, com requisitos de escolaridade, respectivamente, de especialização lato sensu, mestrado e doutorado.

Segundo as informações da tabela salarial constante na n. 39/2006, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024, o vencimento do professor D, em início de carreira, era de R\$ 1.895,01; do professor E era de R\$ 1.989,73; e do professor F era R\$ 2.089,23. Portanto, o salário base do professor temporário de 5ª a 8ª séries era R\$ 348,65 maior que o vencimento do professor classe D; R\$ 253,93 acima do vencimento do professor E. e R\$ 154,43 superior ao vencimento do professor F. Até esse momento, somente o professor temporário, da 5ª à 8ª séries, recebia o valor do PSPN em seu salário base, apesar da Lei n. 11.738/2008 determinar que o parâmetro para a atualização do PSPN é o vencimento do professor de nível médio, sendo os reajustes proporcionais ao nível de habilitação dos docentes.

Essas informações revelam que o uso recorrente e cada vez mais significativo de contratos por tempo determinado na educação não implica afirmar que os docentes efetivos estejam em uma situação privilegiada. Pelo contrário, o caso dos docentes concursados de Macapá, em 2009, com vencimentos abaixo dos salários dos docentes temporários e inferiores ao PSPN, ilustra que a expropriação do trabalhador docente por meio de contratos temporários e a espoliação do professor estatutário por meio do rebaixamento de seus vencimentos e descumprimento de direitos como a atualização do PSPN caminham *pari passu*.

No final de 2009, a Lei n. 039/2006 é substituída pela Lei n. 065/2009, de 31 de dezembro, atual PCCR dos profissionais da educação do Município de Macapá. Em 2010, a Prefeitura de Macapá publicou a Lei n. 1.785/2010, de 18 de maio, alterando alguns dispositivos

da Lei n. 1.679/2009 sobre a contratação de pessoal por tempo determinado. Pela Lei n. 65/2009, a gratificação de regência de classe dos docentes estatutários passou de 60% para 45%. Em seguida, no dia 10 de agosto de 2010, a Lei n. 074/2010, amplia o percentual da gratificação de regência de classe para 85%. Na Lei n. 1.785/2010, não há informação sobre alterações concernentes ao recebimento ou não da regência de classe, ou de outra vantagem pecuniária pelos professores temporários, permanecendo em vigor o que dispõe a Lei n. 1.679/2009.

Como a Lei n. 1.679/2009 estabeleceu, em seu Art. 4º, que a remuneração do contratado temporariamente teria como referência o vencimento base do efetivado “acrescido das vantagens inerentes às funções dos cargos”; depreende-se que o percentual de regência de classe a ser recebido pelo professor temporário também tenha passado de 60% para 45% e depois para 85%. Além disso, o docente temporário continuou a fazer jus à gratificação de interiorização, mas não à gratificação de dedicação exclusiva, não obstante, se exigir dele exclusividade.

A Lei n. 65/2009 atualizou a tabela salarial dos profissionais da educação de Macapá. Os vencimentos dos professores efetivos foram corrigidos. No caso dos professores nível I, os valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024 passaram a ser: professor A (R\$ 1.679,02), professor B (R\$ 1.762,95), professor C (R\$ 1.851,12), professor D (R\$ 1.943,67), professor E (R\$ 2.040,86) e professor F (R\$ 2.142,91). Com esses valores, foram corrigidas as distorções em relação ao professor temporário da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental observadas no antigo plano de carreira de 2006 e na Lei de contratação temporária de 2009. Todavia, o vencimento desses professores efetivos nível/padrão I, nas seis classes, continuou abaixo do salário base do professor temporário de 5ª a 8ª séries (R\$ 2.243,66) fixado pela Lei n. 1.679/2009.

Na verdade, ficou abaixo do PSPN estabelecido para o ano de 2009 pela Lei n. 11.738/2008, de R\$ 2.243,66. Persistia a situação contraditória na qual o professor temporário, de 5ª a 8ª séries, fora da estrutura da carreira municipal, recebia o valor correspondente ao PSPN em seu salário base, enquanto os docentes municipais efetivos, pertencentes à estrutura da carreira municipal, não estavam contemplados com o PSPN em seus vencimentos.

Conforme o § 1º do Art. 2º da Lei n. 11.738/2008; “O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais”. Pelos valores dispostos na tabela salarial atualizada pela Lei n. 65/2009, o professor Classe A de Macapá só atingiria o PSPN de 2009 a partir do padrão 16 (R\$ 2.259,75), o professor Classe B a contar do padrão 14 (R\$ 2.280,58), o professor Classe C a começar do padrão 11 (R\$ 2.256,49), o professor D a partir do padrão 9

(R\$ 2.277,29), o professor E a contar do padrão 6 (R\$ 2.253,28) e o professor F a começar do padrão 4 (R\$ 2.274,08).

Quanto mais perto dos níveis/padrões iniciais da carreira, mais tempo para se alcançar o valor do PSPN no vencimento. O professor A, com habilitação de nível médio, somente obteria essa equiparação com no mínimo 16 anos. Mesmo o professor C, com habilitação em licenciatura plena, necessitaria de no mínimo 11 anos para equiparar seu vencimento ao PSPN. Isso considerando que a Lei n. 065/2009 fosse cumprida quanto ao interstício de 12 meses para movimentação na carreira via progressão horizontal, sem percalços. Os padrões/níveis mais elevados ou mais próximos da carreira demandam tempo no que concerne à progressão horizontal (mudança de nível) quanto à progressão vertical (mudança de classe via titulação). Por motivos diversos, nem todos os docentes alcançarão o mestrado e/ou o doutorado.

De qualquer modo, o Município de Macapá continuava a descumprir a Lei do PSPN, já que o piso salarial deveria ser fixado no vencimento inicial das carreiras, tendo como parâmetro o vencimento do profissional do magistério com formação de nível médio. Vale frisar que a tabela aprovada pela Lei n. 65/2009 passaria a vigorar em 2010, quando o PSPN passou a ser de R\$ 2.290,91. Portanto, além de não cumprir o PSPN de 2009, já se encontrava bastante defasada em relação ao PSPN de 2010.

O Município de Macapá, por meio da Lei n. 1.904/2011, de 24 de outubro, autorizou a contratação de até 160 contratos temporários, sendo 80 para professores, com um regime de 40 horas semanais para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Segundo o § 1º do Art. 2º da referida Lei, “O regime jurídico do contrato é o administrativo, situando-se no campo do direito público, cujos contratos de trabalho são declarados nulos”. Para fins de remuneração mensal, não seriam “consideradas as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes dos cargos tomados como referência” (§ 1º, Art. 4º). Portanto, os temporários não fariam jus às vantagens pecuniárias previstas no plano de carreira dos professores efetivos do Município.

Conforme a Lei n. 1.904/2011, os docentes temporários receberiam um salário contratual, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024, de R\$ 1.600,78, mais vale-transporte no valor de R\$ 68,56, totalizando uma remuneração bruta de R\$ 1.812,95. Portanto, além de não ter direito às vantagens pecuniárias previstas no PCCR dos profissionais da educação do Município de Macapá, a remuneração dos docentes temporários, em 2011, era R\$ 1.546,18 menor que a remuneração dos professores temporários em 2009, representando somente 54% da remuneração fixada pela Lei n. 1.679/2009, de R\$ 3.359,13. Isso se deveu, principalmente, à retirada da gratificação de regência de classe e da interiorização da composição da

remuneração do professor temporário na Lei n. 1.904/2011. Até o valor do vale-transporte reduziu drasticamente, ficando R\$ 336,72 menor, equivalendo a somente 17% do valor estipulado para 2009.

Com o desconto de R\$ 143,88 no vale-transporte e de R\$ 144,07 da seguridade social (INSS), receberiam uma remuneração líquida de R\$ 1.525,00. O valor da remuneração líquida ficou menor que a remuneração bruta, resultando em redução salarial para os professores temporários de R\$ 287,95. A remuneração líquida ficou R\$ 75,78 abaixo do salário-base contratual. A remuneração bruta do docente temporário, sem os descontos, estava 63% acima do salário-mínimo oficial (SMO) de 2011 (R\$ 1.142,61), correspondendo a 1,59 SMO. Por outro lado, estava 37% abaixo do salário-mínimo necessário (SMNE) de 2011 (R\$ 4.883,55), equivalendo a somente 0,37 SMNE.

O salário base contratual e a remuneração líquida e bruta do docente temporário estavam abaixo do vencimento de um professor concursado, classe A de nível I (início de carreira), com jornada de trabalho de 40 horas semanais, do Município de Macapá, em 2011, no valor de R\$ 1.936,90. Seu salário contratual correspondia a 83% do vencimento base do professor classe A-1, sua remuneração líquida a 79% e sua remuneração bruta a 94%. Tanto o professor efetivo como o professor temporário de Macapá possuíam um vencimento e um salário base abaixo do PSPN de 2011 (R\$ 2.488,58); entretanto, as implicações foram mais nefastas para o docente temporário, que, além de estar fora da carreira dos docentes municipais, percebia uma remuneração bruta 27% abaixo do PSPN, enquanto o vencimento do professor efetivo classe A-1 estava 22% abaixo do Piso Nacional.

Macapá, por meio da Lei n. 2.040/2013, de 08 de março, autorizou a contratação de até 753 contratos temporários, sendo 340 para professores do 1º ao 5º ano e 03 para professores da educação especial, com um regime de 40 horas semanais. Segundo o § 1º do Art. 2º da referida Lei, “O regime jurídico do contrato é o administrativo, situando-se no campo do direito público, cujos contratos de trabalho são declarados nulos”. Para fins de remuneração mensal, não seriam “consideradas as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes dos cargos tomados como referência” (§ 1º, Art. 4º). Portanto, os temporários não fariam jus às vantagens pecuniárias previstas no plano de carreira dos professores efetivos do Município.

Consoante à Lei n. 2.040/2013, os docentes temporários receberiam um salário contratual, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024, de R\$ 2.304,93, mais vale-transporte no valor de R\$ 128,77, totalizando uma remuneração bruta de R\$ 2.433,70. A remuneração bruta de 2013 dos docentes temporários de Macapá era R\$ 620,75, maior que a de 2011,

representando um aumento de 27%. Isso se deve, sobretudo, à elevação do salário-base contratual ocorrida nesse ano.

Com o desconto de R\$ 138,29 no vale-transporte e de R\$ 207,44 da seguridade social (INSS), receberiam uma remuneração líquida de R\$ 2.087,97. O valor da remuneração líquida ficou menor que o salário contratual, resultando em redução salarial para os professores temporários de R\$ 345,73. A remuneração líquida ficou R\$ 216,96 abaixo do salário-base contratual. A remuneração bruta do docente temporário, sem os descontos, estava 52% acima do salário-mínimo oficial (SMO) de 2013 (R\$ 1.273,38), correspondendo a 1,91 SMO. Em contrapartida, estava 47% abaixo do salário-mínimo necessário (SMNE) de 2013 (R\$ 5.193,88), equivalendo a somente 0,47 SMNE.

O salário base contratual e a remuneração líquida e bruta do docente temporário estavam abaixo do vencimento de um professor concursado, classe A de nível I (início de carreira), com jornada de trabalho de 40 horas semanais, do Município de Macapá, em 2013, no valor de R\$ 2.488,65. Seu salário contratual correspondia a 93% do vencimento base do professor classe A-1, sua remuneração líquida a 84% e sua remuneração bruta a 98%. Tanto o professor efetivo como o professor temporário de Macapá possuíam um vencimento e um salário base abaixo do PSPN de 2013 (R\$ 2.943,04); contudo, as consequências foram mais nocivas para o professor temporário, pois somente sua remuneração bruta estava 17% abaixo do PSPN, enquanto o vencimento do professor efetivo classe A-1 estava 85% abaixo do Piso Nacional.

Em 2011 e 2013, além do não cumprimento da Lei n. 11.738/2008 para professores efetivos e temporários, no tocante aos docentes temporários, o Município de Macapá descumpriu até o que estabeleceu nas leis relativas às contratações de pessoal por tempo determinado. No Art. 4º da Lei 1.904/2011 e da Lei n. 2.040/2013, sobre a remuneração mensal dos temporários, está posto que teria “como referência o vencimento básico inicial, percebido pelo servidor efetivo ocupante do mesmo cargo, com a mesma carga horária e nível de carreira no Quadro de Pessoal do Município de Macapá” (p. 2), o que não ocorreu, pois, a própria legislação citada definiu um salário base contratual dos professores temporários inferior ao vencimento base do professor A-1, como evidenciado.

A Lei n. 2.040/2013 também autorizou a contratação temporária de nutricionistas. Seu salário base contratual, atualizado pelo IPCA de dezembro de 2024, foi fixado em R\$ 2.541,18 e sua remuneração bruta e líquida era de R\$ 2.731,25 e R\$ 2.350,08, respectivamente. Esses valores estavam acima dos valores atribuídos ao professor temporário. Portanto, além da precariedade inerente ao regime de contratação por tempo determinado, do salário inferior ao vencimento do professor efetivo e ao PSPN, o docente temporário apresentava uma retribuição

pecuniária menor que a de outro profissional temporário, não obstante terem formação de nível equivalente.

Em 2023, por meio do Edital n. 0001/2023, foi realizado o Processo Seletivo Simplificado (PSS) para o preenchimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professores da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, com jornada de 20 horas, para atuação nas escolas da rede municipal durante os anos letivos de 2023 e 2024. Foram ofertadas 50 vagas para professores temporários, que não deveriam possuir outro vínculo empregatício, embora o contrato também não implicasse vínculo empregatício com a administração municipal.

O professor temporário, com jornada de 20 horas, deveria ter Licenciatura Plena em Pedagogia e faria jus a um salário bruto de R\$ 1.521,31, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024. O Edital n. 0001/2023 não cita o que compõe esse salário bruto, não faz menção nem ao vale-transporte, como em outros períodos. Contudo, informa que a remuneração mensal do professor temporário está “de acordo com a carga horária contratada, conforme a Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008 e suas alterações” (Macapá, 2023, p. 4). Também prescreve que a remuneração do contratado “não poderá ser superior à remuneração prevista para o cargo público assemelhado, excluindo-se dela as vantagens pessoais e tendo como referência o piso salarial do magistério” (Macapá, 2023, p. 4).

Há o reconhecimento pelo Poder Executivo Municipal de que o piso salarial se dá no vencimento-base e esse deveria ser o parâmetro para a remuneração do docente temporário. Ao mesmo tempo, exclui-se do cômputo da remuneração do professor temporário as vantagens pessoais a que os professores efetivos têm direito e que estão previstas em sua carreira. Apesar de admitir como referência o piso salarial do magistério, em consonância com a Lei n. 11.738/2008, o salário bruto do professor temporário fixado pelo Edital n. 0001/2023 estava abaixo do vencimento base do professor A-1, com formação de nível médio e jornada de 20 horas, no valor de R\$ 1.765,64.

Somente o vencimento do professor A-1 (nível médio) estava 14% acima do salário bruto do professor temporário, cuja formação mínima exigida era a graduação. Esse salário bruto estava também abaixo do vencimento base do professor C-1, com formação de nível superior (licenciatura em pedagogia) e jornada de 20 horas, no valor de R\$ 1.946,61. O vencimento do professor C-1 (graduação) estava 22% acima do salário bruto do docente temporário com o mesmo nível de escolaridade. Vale frisar que esse salário bruto ainda sofria descontos de encargos trabalhistas, como o imposto de renda e a seguridade social.

O salário bruto do professor temporário se encontrava abaixo do PSPN de 2023 do docente com magistério de nível médio para uma jornada de trabalho de 20 horas semanais, no valor de R\$ 2.330,00, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024, numa contradição ao que estava disposto no próprio Edital n. 0001/20223 sobre a remuneração desse professor ter como referência o piso salarial do magistério. O PSPN para a jornada de 20 horas estava 35% acima desse salário bruto. Ressalta-se que o Município de Macapá também não cumpriu a Lei n. 11.738/2008 em relação aos professores efetivos, já que o vencimento base do professor A-1 e do professor C-1 estavam 24 e 21% abaixo do PSPN, respectivamente.

No ano de 2024, por meio do Edital n. 006/2024, foi realizado o PSS para o preenchimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professores da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, com jornada de 25 horas, para atuação nas escolas da rede municipal durante os anos letivos de 2024 e 2025. Foram ofertadas 265 vagas para professores temporários, que não deveriam possuir outro vínculo empregatício, embora o contrato também não implicasse vínculo empregatício com a administração municipal.

O professor temporário deveria ter Licenciatura Plena em Pedagogia e faria jus a um salário bruto de R\$ 2.278,54, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024. Chama a atenção a jornada de 25 horas semanais que não consta no PCCR dos profissionais da educação básica de Macapá. O Edital não informa a composição do salário bruto do docente temporário. Informa somente que a remuneração mensal está “de acordo com a carga horária contratada, conforme a Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008 e suas alterações” (Macapá, 2024, p. 2). Também estabelece que a remuneração do contratado “não poderá ser superior à remuneração prevista para o cargo público assemelhado, excluindo-se dela as vantagens pessoais e tendo como referência o piso salarial do magistério” (Macapá, 2024, p. 2).

No entanto, o valor do salário bruto do professor temporário já atestava o descumprimento desse dispositivo no próprio Edital n. 006//2024, pois esse salário estava R\$ 23,66 abaixo do PSPN de 2024 para uma jornada de 20 horas no valor de R\$ 2.302,20, corrigido pelo IPCA de dezembro de 2024, correspondendo a 99% do valor do PSPN. É preciso atentar que se trata de um salário bruto. O referido Edital não informou o salário base do professor temporário nem os descontos que resultariam no valor de sua remuneração líquida, como o do imposto de renda e o da seguridade social, o que certamente aumentaria a distância de sua remuneração em relação ao PSPN de 2023.

O vencimento-base dos professores efetivos do Município, com jornada de 20 horas semanais, também estava abaixo do PSPN de 2023. O vencimento do professor A-1, no valor

de R\$ 1.822,83, estava 21% abaixo do Piso Nacional e o vencimento do professor C-1, no valor de R\$ 2.009,67, estava 13% abaixo do PSPN. Os vencimentos também se encontravam abaixo do salário bruto do professor temporário. O vencimento do professor A-1 era 20% inferior ao salário bruto do docente temporário e o do professor C-1 estava 12% abaixo desse salário. Todavia, considerando-se a adição do percentual de 45,5% de gratificação de regência de classe em vigor no Município ao vencimento base do professor efetivo, a remuneração do professor A-1 (R\$ 2.652,23) e do professor C-1 (R\$ 2.924,07) superou o salário bruto do docente temporário em 14 e 22%, respectivamente.

Nesse sentido, observou-se, no decorrer da história, um processo de degradação gradual das relações contratuais dos docentes temporários de Macapá que, em 2009, faziam jus a algumas gratificações com a regência de classe e a interiorização, além do vale-transporte, e que posteriormente não foram mais contemplados com essas vantagens. Além disso, seu salário sempre ficou aquém do PSPN, mesmo em termos de salário bruto. Isso contribuiu para o aprofundamento da espoliação de seu trabalho, ao mesmo tempo que garante maior controle da administração pública sobre esses trabalhadores, já que os contratos firmados são temporários, não garantem estabilidade e podem ser extintos a qualquer momento unilateralmente por iniciativa da administração pública municipal.

Quanto aos professores efetivos, verificou-se o descumprimento da lei do PSPN no seu vencimento base, acarretando perdas em relação à atualização do Piso Nacional, corrosão de seu poder aquisitivo frente à inflação e aos reajustes do salário-mínimo necessário e à manutenção das disparidades entre sua remuneração e a de outros profissionais com formação equivalente. Outro importante elemento da carreira com incidência direta na remuneração docente é a dispersão no vencimento decorrente da movimentação na carreira.

5.7 Dispersão no vencimento dos professores de Macapá decorrente da movimentação na carreira

A movimentação na carreira (horizontal e vertical) é um elemento crucial para a carreira docente, por incidir no vencimento-base do professor. Em geral, está associada a dois aspectos: 1) as formas e/ou critérios adotados para a sua concessão e 2) a dispersão salarial decorrente da movimentação vertical e horizontal.

A dispersão salarial, também designada de variação e desigualdade salarial, é definida, em geral, como a diferença nos níveis de remuneração entre indivíduos, criada pela estrutura remuneratória de uma organização. Pode ser uma dispersão horizontal ou lateral, quando a

diferença pecuniária ocorre entre indivíduos que desempenham a mesma função, ou uma dispersão vertical ou transversal, quando a diferença se dá entre indivíduos que desempenham funções hierarquicamente distintas (Nascimento, 2019).

Arelalo *et al.* (2011) e Jacomini, Minhoto e Camargo (2012) definem dispersão salarial como a distância entre a menor e a maior remuneração correspondente, respectivamente, ao início e ao fim da carreira de uma determinada categoria profissional. No entanto, corrobora-se com Bassi, Fernandes e Rolim (2018), que entendem dispersão salarial como a diferença entre o menor e o maior valor do vencimento-base. Essa opção se deve ao vencimento ser a parte fixa e legalmente irredutível da remuneração, além de ser a referência legal para as atualizações do Piso Nacional.

Não ocorreram mudanças nas regras para movimentação na carreira na passagem da Lei n. 039/2006 para a Lei n. 065/2009. Ela está estruturada em 6 classes e 30 níveis. A classe é a “unidade básica do cargo integrada por níveis (Inc. XIX, Art. 6º)”. A passagem para uma classe superior está ligada à comprovação de nova titulação.

O nível é o “símbolo numérico em arábico indicativo do valor do vencimento base fixado para a classe que representa o crescimento funcional do profissional da educação básica municipal” (Inc. XX, Art. 6º). A mudança para um nível superior deve ocorrer num intervalo de 12 meses, mediante avaliação de desempenho. A Tabela 34 a seguir apresenta a dispersão no vencimento dos professores classe A e classe C, com jornada de trabalho de 40 horas semanais, resultante da movimentação horizontal:

Tabela 34 – Macapá: dispersão no vencimento decorrente da movimentação horizontal

Professor A-1 (A)				Professor C-1 (B)				B – A Δ (%)
Nível	Vencimento R\$	Dispersão (%)		Nível	vencimento	Dispersão (%)		
1	3.645,66	----	---	1	4.019,34	----	---	10%
2	3.688,42	1 – 2	1%	2	4.099,73	1 – 2	2%	11%
3	3.792,94	2 – 3	3%	3	4.181,72	2 – 3	2%	10%
4	3.868,80	3 – 4	2%	4	4.265,36	3 – 4	2%	10%
5	3.946,17	4 – 5	2%	5	4.350,67	4 – 5	2%	10%
6	4.025,10	5 – 6	2%	6	4.437,68	5 – 6	2%	10%
7	4.105,61	6 – 7	2%	7	4.526,43	6 – 7	2%	10%
8	4.187,71	7 – 8	2%	8	4.616,95	7 – 8	2%	10%
9	4.271,47	8 – 9	2%	9	4.709,30	8 – 9	2%	10%
10	4.356,90	9 – 10	2%	10	4.803,48	9 – 10	2%	10%
11	4.444,04	10 – 11	2%	11	4.899,56	10 – 11	2%	10%
12	4.532,92	11 – 12	2%	12	4.997,54	11 – 12	2%	10%
13	4.623,58	12 – 13	2%	13	5.097,49	12 – 13	2%	10%
14	4.716,05	13 – 14	2%	14	5.199,45	13 – 14	2%	10%
15	4.810,37	14 – 15	2%	15	5.303,44	14 – 15	2%	10%
16	4.906,58	15 – 16	2%	16	5.409,50	15 – 16	2%	10%
17	5.004,71	16 – 17	2%	17	5.517,69	16 – 17	2%	10%
18	5.104,81	17 – 18	2%	18	5.628,04	17 – 18	2%	10%

19	5.206,90	18 – 19	2%	19	5.740,61	18 – 19	2%	10%
20	5.311,03	19 – 20	2%	20	5.855,42	19 – 20	2%	10%
21	5.417,25	20 – 21	2%	21	5.972,53	20 – 21	2%	10%
22	5.525,60	21 – 22	2%	22	6.091,97	21 – 22	2%	10%
23	5.636,12	22 – 23	2%	23	6.213,81	22 – 23	2%	10%
24	5.748,84	23 – 24	2%	24	6.338,10	23 – 24	2%	10%
25	5.863,81	24 – 25	2%	25	6.464,85	24 – 25	2%	10%
26	5.981,09	25 – 26	2%	26	6.594,15	25 – 26	2%	10%
27	6.100,71	26 – 27	2%	27	6.726,03	26 – 27	2%	10%
28	6.222,73	27 – 28	2%	28	6.860,56	27 – 28	2%	10%
29	6.347,18	28 – 29	2%	29	6.997,77	28 – 29	2%	10%
30	6.474,12	29 – 30	2%	30	7.137,72	29 – 30	2%	10%
Total			58%				58%	

Fonte: Lei n. 193/2024-PMM. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

A movimentação horizontal em Macapá é denominada de progressão funcional. A dispersão no vencimento do professor A-1, nível médio, com jornada de 40 horas semanais, e do professor C-1, graduado, com jornada de 40 horas semanais do Município de Macapá, obedece a 30 níveis, sendo que a mudança de um nível para o outro depende do cumprimento de interstício de 1 ano e de avaliação de desempenho. Cumpridos esses requisitos, há um acréscimo de 2% no valor do vencimento a cada passagem de nível. Desse modo, os docentes que ingressem na carreira e façam o percurso dos 30 níveis, mesmo que não progridam verticalmente por meio da formação, ainda assim, teriam uma dispersão em seus vencimentos, decorridos 30 anos de serviço, de 58%.

Vale ressaltar que esse acréscimo percentual no vencimento não depende apenas do tempo de serviço. Ele está sujeito a condicionalidades. A passagem de um nível para o outro depende da aplicação regular da avaliação de desempenho, como previsto na Lei n. 065/2009, o que nem sempre ocorre, como assim indica o processo n. 0008386-58.2023.8.03.0000, do Tribunal de Justiça do Amapá-TJAP (2023), que aborda a inércia administrativa do Município de Macapá em realizar a avaliação de desempenho, impedindo o reconhecimento do direito à concessão de progressão ao servidor público municipal quando cumprido o requisito objetivo.

Medidas de austeridade fiscal, visando à contenção de despesas com pessoal, também podem inviabilizar o cumprimento de todos os níveis dentro de 30 anos ou, no mínimo, complicar esse processo, prejudicando o desenvolvimento da carreira do servidor. Um exemplo disso foi o Decreto n. 3.184/2023, que suspendeu, temporariamente, progressões e promoções no âmbito do Município de Macapá.

Há uma dispersão entre os vencimentos do professor A-1 e do professor C-1 de 10% por nível. Essa diferença está em consonância com o que dispõe a Lei n. 065/2009 sobre a movimentação vertical (promoção funcional), onde para cada mudança de classe mediante titulação comprovada, há o acréscimo de 5% no vencimento base do professor. Esses 10%

correspondem a 5% da passagem do docente da classe A (nível médio) para a classe B (licenciatura curta) em extinção, mais 5% da passagem do professor da classe B para a classe C (licenciatura plena).

Um aspecto problemático da dispersão via movimentação horizontal na carreira dos docentes do Município de Macapá é que os menores vencimentos tanto do professor A como do professor C encontram-se abaixo do PSPN de 2024, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro do mesmo ano. O PSPN de 2024 foi de R\$ 4.604,39. O professor classe A só atingiria um vencimento-base correspondente ou superior a esse valor a partir do nível 13 (R\$ 4.623,58), com 13 anos de carreira. A aquisição de 12 níveis e o acréscimo de 24% no vencimento correspondente a esses níveis não seriam suficientes para alcançar o Piso Nacional que deveria ser garantido ao professor A de nível médio já no início da carreira, não nos 13 anos decorridos dela.

O professor da classe C só alcançaria um valor equivalente ao PSPN a partir do nível 8 (R\$ 4.616,95), com 8 anos de carreira. Mesmo a dispersão de 10% em relação ao cargo de nível médio e a obtenção de 7 níveis, com o acréscimo de 14% no vencimento correspondente a esses níveis, seriam insuficientes para garantir ao professor classe C o cumprimento da Lei n. 11.738/2008 antes de 8 anos.

É importante destacar que a aplicação do PSPN deveria ser proporcional a cada classe e nível. Portanto, o descumprimento da Lei n. 11.738/2008 nos níveis iniciais da carreira gera defasagens nos níveis subsequentes, mesmo daqueles níveis que possuem um vencimento acima do PSPN, já que o acréscimo de 2% de progressão se deu com base em um valor não equivalente ao Piso Nacional. No mínimo, se tem uma recomposição de valores perdidos.

Outro aspecto preocupante verificado é que, mesmo com uma dispersão de 58%, o vencimento do professor de Macapá somente seria compatível com o salário-mínimo necessário (SMNE) de 2024, no valor de R\$ 7.104,43 (em valores atualizados), quando ele estivesse na classe C e no nível 30, ou seja, somente para o professor com graduação e no final de sua carreira. O professor graduado levaria 30 anos para que seu vencimento equivalesse ao mínimo necessário para assegurar a si e à sua família o mínimo para viver com dignidade: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, transporte e previdência social. O professor classe A nem vislumbraria essa possibilidade, pois a obtenção dos 30 níveis lhe garantiria um vencimento base 9% abaixo do SMNE de 2024. A Tabela 35 a seguir organiza as informações sobre a dispersão no vencimento dos professores de Macapá (40 horas semanais) decorrente da movimentação vertical:

Tabela 35 – Macapá: dispersão no vencimento decorrente da movimentação vertical

Formação	Classe	Nível	Vencimento (R\$)	Dispersão (%)	
Médio	A	1	3.645,66		
Licenciatura curta	B	1	3.827,94	A – B	5%
Licenciatura plena	C	1	4.019,34	B – C	5%
Espec. lato sensu	D	1	4.220,30	C – D	5%
Mestrado	E	1	4.431,32	D – E	5%
Doutorado	F	1	4.652,89	E – F	5%
Total					25%

Fonte: Lei n. 193/2024-PMM. Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024.

A movimentação vertical em Macapá é denominada promoção funcional. As informações da Tabela 35 são relativas à dispersão no vencimento do professor em início de carreira, com as respectivas classes associadas ao nível 1. “Ocorrendo a promoção funcional, o reposicionamento do servidor ocorrerá na nova classe, no nível equivalente ao da classe anteriormente ocupada, sendo-lhe assegurado o tempo de serviço para todos os fins, inclusive de progressão funcional na carreira” (§ 3º, Art. 23, Lei n. 65/2009).

Macapá apresenta 6 classes, indo da A (nível médio) à F (doutorado). A mudança de uma classe para outra representa um acréscimo de 5%, totalizando 25% para os docentes que alcancem o doutorado. É uma dispersão tímida que garante o acréscimo de somente R\$ 1.007,23 ao vencimento base do professor. Isso demonstra a fragilidade na dispersão do vencimento decorrente da movimentação vertical, pois os docentes que ingressarem na carreira com o nível máximo de formação (classe F-1, doutorado) têm uma dispersão em relação ao menor nível (classe A-1, ensino médio) de somente 25%, saindo de R\$ 3.645,66 para R\$ 4.652,89.

A fixação de um percentual de 5% para titulações com graus de complexidade e esforço distintos sugere a desconsideração das especificidades e demandas de cada etapa da formação e suas contribuições para a qualidade do trabalho do professor. Nesse sentido, o estabelecimento de um mesmo percentual torna a movimentação vertical pouco atrativa, podendo contribuir para o desestímulo à formação continuada.

Assim como ocorreu com a progressão funcional, a dispersão via movimentação vertical também apresenta descompasso em relação ao PSPN. Os professores A-1 (nível médio), B-1 (licenciatura curta), C-1 (licenciatura plena), D-1 (especialização) e E-1 (mestrado) possuem vencimentos abaixo do PSPN de 2024 (R\$ 4.604,39). Somente o professor F-1, com doutorado, perceberia, no início da carreira, um pouco acima do Piso Nacional desse ano. Nesse caso, há uma dupla desvalorização do docente municipal: em relação ao descumprimento do PSPN, que deveria ser cumprido no vencimento base do professor A-1, com reajuste proporcional nas

demais classes; e no que concerne ao professor que se dedicou à formação inicial e continuada visando o desenvolvimento na carreira e a promoção da qualidade do ensino.

A passagem de um professor A-1 (40 horas), em início de carreira, para a classe F-30 (final de carreira) apresentou uma dispersão no vencimento de 127%, somada aos 58% relativos à progressão funcional, resultando num vencimento de R\$ 8.262,80. Todavia, cabe assinalar que os ganhos que resultem em vencimentos acima do PSPN acabam tendo o caráter mais compensatório do que de valorização da carreira docente. O descumprimento do PSPN pelo Município de Macapá nas classes e níveis iniciais gera perdas e defasagens nas classes e níveis subsequentes, mesmo das que apresentam um vencimento base aparentemente acima do PSPN, considerando que os 5% de promoção funcional para cada mudança de classe incidiram sobre um valor que não correspondia ao Piso Nacional.

Por fim, verificou-se que nenhum dos vencimentos estabelecidos para o início da carreira chegou perto do valor do SMNE de 2024 (R\$ 7.104,43). A dispersão no vencimento correspondente à movimentação vertical, pelo menos no início da carreira, não possibilita ao docente da rede municipal de Macapá o mínimo para viver com dignidade. As informações dão conta de que há distorções na tabela salarial dos professores de Macapá em relação ao PSPN, implicando em defasagens no vencimento base, resultando numa dispersão salarial também defasada. Faz-se necessária a correção dessas distorções no sentido de garantir um vencimento e uma distorção no vencimento correspondente ao PSPN, para depois buscar, por meio da organização e luta dos profissionais da educação municipal, um vencimento e uma dispersão equiparada ao SMNE.

Os docentes da rede municipal de Macapá não ficaram impassíveis frente a esses processos. Pelo contrário, há registro de movimentos constantes desses trabalhadores por valorização e pela manutenção e cumprimento de direitos. O dia 07 de maio de 2014 foi marcado por paralisações de diferentes categorias do setor público, dentre elas os profissionais da educação municipal de Macapá. A categoria decidiu paralisar por três dias contra a incorporação da regência de classe proposta pela prefeitura e reivindicar reajuste salarial (Nafes, 2014).

Foram três propostas de reajuste apresentadas pelo sindicato dos docentes municipais. A primeira de 28%, a segunda de 14% e, por fim, 9%, sem o devido retorno da administração municipal (Nafes, 2014). Segundo o diretor-executivo municipal do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá: “Sempre estivemos abertos para negociação, tanto que baixamos o máximo que podíamos, percebemos por parte da prefeitura um entrave de não querer fechar acordos” (Nafes, 2014, n.p.).

No dia 15 de maio de 2015, decorridos um mês de greve na educação municipal, os professores da rede municipal de Macapá trancaram os portões da prefeitura de Macapá (Santiago, 2015b). “Foram trancados com cadeado os portões da frente e das laterais da grade de proteção da prefeitura. Funcionários e gestores municipais foram impedidos de entrar para trabalhar” (Santiago, 2015b, n.p.).

Os professores acamparam na prefeitura e lá acomodaram no saguão colchões e mochilas com roupas, assim como faixas e cartazes foram postos em frente à sede municipal. Os professores reivindicavam o pagamento de 13% referente ao PSPN, enquanto a prefeitura alegava não ter condições de pagar um percentual maior que 4%, um valor abaixo da inflação do período, de 8,12% (Santiago, 2015b). Conforme o presidente do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá (Sinsepeap): “O sindicato reformulou a sua proposta, mas a prefeitura não aprontou uma contraproposta. Decidimos parcelar em duas vezes o percentual, sendo 3% agora e 10% em outubro. Como isso não aconteceu, o movimento fechou os portões da prefeitura” (Santiago, 2015b, n.p.).

A greve dos professores de Macapá iniciou no dia 15 de abril. Segundo o presidente da executiva-municipal do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá (Sinsepeap): “A prefeitura chegou a dizer que tinha cinco propostas, mas não apresentou nenhuma. Foi um desrespeito com a classe. E cabe ressaltar que o movimento é por tempo indefinido, mas sem prejuízo aos alunos, porque vamos repor as aulas” (Santiago, 2015a, n.p.).

Além do reajuste do PSPN, os professores também cobravam melhores condições de trabalho, assim como progressões e promoções atrasadas pela prefeitura de Macapá (Santiago, 2015a). O Executivo Municipal aplicou o reajuste de 4%. Após isso, foram cinco anos de vencimentos congelados até o Decreto n. 5.635/2021-PMM ter entrado em vigor (Sinsepeap-EMM, 2021).

Em 2015, a prefeitura de Macapá alegou indisponibilidade financeira para garantir o PSPN aos professores. Divulgou que o orçamento aprovado pela Câmara Municipal foi de R\$ 744.621.711,00 (R\$ 1.188.007.230,05 em valores atualizados pelo IPCA de 2024). Também ressaltou que somente para a educação foram reservados R\$ 201 milhões (R\$ 320.685.590,70 em valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2024) para arcar com as despesas das 80 escolas e 35 mil alunos matriculados, sendo gastos mensalmente R\$ 11 milhões com folha de pagamento, o que, segundo a prefeitura, ao final de cada ano representa a metade do orçamento da secretaria municipal de educação (Santiago 2015a, 2015b).

Ao se verificar as informações sobre a arrecadação total de Macapá, despesas com a função educação e com MDE (ver tabela 19), percebe-se que o valor informado pela prefeitura em dados

atualizados pelo ICPCA de 2024 ficou um pouco acima da receita total arrecadada, de R\$ 1.045.945.167,28. Mesmo assim, a receita realizada ficou próxima da receita orçada. O valor orçado para a educação ficou abaixo do valor das despesas com função educação, de R\$ 329.421.075,01, e acima das despesas com MDE, de R\$ 302.885.140,14. Apesar disso, o valor informado pela prefeitura ficou numa margem compatível com o que foi executado no campo financeiro.

As informações presentes na tabela 23, sobre as despesas do Fundeb com o pagamento dos profissionais da educação municipal de Macapá, informam que, em 2015, essas despesas foram de R\$ 138.744.818,72, representando R\$ 11,7 milhão por mês, valor que corresponde ao anunciado pelo Executivo Municipal. Todavia, essas despesas foram custeadas com as receitas do Fundeb, representando 67% do total das receitas do Fundo. Portanto, restando ainda 33% de receitas disponíveis no Fundeb que poderiam ser utilizadas para o cumprimento do PSPN. Vale ressaltar que as receitas do Fundeb nesse ano representaram 68,47% das despesas com MDE, 62,95% das despesas com a função educação e 19,83% da arrecadação total do Município.

A relação entre o prefeito de Macapá, Clécio Luís (Rede), e os servidores municipais da educação foi marcada por muitos enfrentamentos. Em seis anos de governo, foram realizadas quatro greves, entre 2015 e 2018. A greve de 2015 foi considerada a maior devido à ocupação da prefeitura pelo movimento docente, obrigando o Executivo Municipal a judicializar a greve (Costa, 2019). No dia 3 de maio de 2016, um acordo entre o sindicato e a prefeitura de Macapá pôs fim à greve do mesmo ano. Consoante informa a própria prefeitura:

A prefeitura atendeu a principal reivindicação da categoria. Trata-se da publicação da tabela de enquadramento dos servidores da Educação, que regulariza o aumento salarial de 5% concedido em 2011 aos profissionais do Grupo Ocupacional do Magistério, mas que não havia sido legitimado pelo então prefeito da época. Para resolver o problema, foi feito um Projeto de Lei. Na semana passada ele foi aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito Clécio Luís na quinta-feira, 28 de abril. Com a lei publicada na sexta-feira, dia 29 de abril, saiu a tabela de enquadramento dos servidores da Educação atualizada no Diário Oficial, atendendo a reivindicação da categoria. De acordo com o documento assinado nesta terça-feira, 3 de maio, os professores voltam para sala de aula a partir desta quarta-feira, 4, tendo como garantia que não serão descontados os dias paralisados e será cumprido o calendário escolar que prevê compensação de aulas perdidas. (Macapá, 2016, n.p.).

No final de 2017, o prefeito Clécio Luis alterou o regime jurídico dos servidores, retirando diversos direitos, numa ação denominada reforma trabalhista de Clécio. Nesse período, os trabalhadores do município ocuparam a Câmara de Vereadores, com o propósito de impedir a votação da lei com o pacote de maldades contra os servidores públicos municipais. Todavia, o Executivo Municipal colocou o Batalhão de Operações Policiais Especiais para retirar os

trabalhadores da Câmara para conclusão da aprovação da lei que reformou o estatuto dos servidores municipais (Costa, 2019).

Em 2018, os trabalhadores da educação municipal deflagraram mais uma greve, iniciada no dia 26 de junho de 2018. A deliberação pela greve ocorreu após nova negativa do Município em conceder reajuste salarial para a categoria, não obstante os profissionais da educação municipal terem reduzido de 17% para 7% o pagamento de parte da reposição das perdas salariais dos servidores da educação municipal a fim de conseguir o reajuste mínimo possível. Apesar disso, a prefeitura de Macapá não acatou a proposta. Vale ressaltar que as perdas do grupo magistério em relação ao PSPN chegaram a 64,55%, enquanto as perdas salariais dos auxiliares educacionais chegaram a 29,82% (Jornal do Dia, 2018). O governo municipal “se recusou a negociar diretamente com o sindicato e, em uma ação antissindical, levou as negociações para dentro do Tribunal de Justiça, entregando os servidores nas mãos da justiça burguesa” (Costa, 2019, n.p.).

Essa não foi a única vez que o Executivo Municipal recorreu à justiça burguesa para judicializar a luta do movimento dos profissionais da educação municipal. Dessa vez, a iniciativa coube ao prefeito Antonio Furlan (PODEMOS). Conforme a Direção Executiva da CNTE (2023):

No último dia 15 de novembro, a Justiça do Amapá deferiu pedido de liminar para suspender a greve indicada pelos/as trabalhadores/as em educação da rede de ensino municipal da cidade de Macapá, capital do Estado. Lamentavelmente, não é a primeira vez que a liberdade e autonomia do movimento sindical são cassadas por ordem judicial, após forte pressão do Poder Executivo.

Por outro lado, a Justiça do Amapá não se pronuncia sobre o descumprimento da atualização do piso salarial dos/as professores/as, tampouco pune ações antissindicais dos gestores municipais, que ferem de morte os princípios basilares da representação sindical inscritos em normas internacionais ratificadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), as quais o Brasil é signatário.

A indiferença com os direitos consagrados dos/as educadores/as de sua rede municipal de ensino faz com a Prefeitura, sob a gestão de Antônio Furlan (PODEMOS), seja a principal responsável pela denúncia que será encaminhada pela representação dos trabalhadores/as junto à OIT. Por ocasião da próxima reunião do órgão responsável para o acolhimento desse tipo de instrumento naquele organismo internacional, a gestão municipal da capital do Estado do Amapá será devidamente denunciada.

Depois de inúmeras tentativas por parte do SINSEPEAP em se reunir com os representantes da gestão municipal, não resta outra saída. (CNTE, 2023, n.p.).

Essa denúncia não inibiu o gestor municipal. No dia 16 de dezembro de 2024, professores, pedagogos e auxiliares educacionais do Município de Macapá ocuparam o prédio da Secretaria Municipal de Gestão em protesto contra descontos previdenciários indevidos sobre as férias e a ausência de pagamento do Prêmio Educa Macapá para alguns professores (Dias, 2024). Sobre o desconto irregular, um professor afirmou que:

É terminantemente proibido. Já há uma decisão do STF, desde 2019, que impede esse tipo de desconto. Mesmo assim, a Prefeitura aplicou descontos indevidos novamente, como imposto de renda sobre o salário dos servidores, além de não pagar o terço de férias completo. Foram várias irregularidades com o pagamento das férias agora no final do ano [...] (Dias, 2024, n.p.).

A manifestação objetivou a devolução dos valores descontados. Vale ressaltar que até mesmo a política de gestão por resultados foi incorporada às demandas dos docentes municipais, posto que também se demandou o pagamento do bônus relativo ao Prêmio Educa Macapá, não recebido por uma parcela dos professores que faziam jus à bonificação (Dias, 2024). Nos dias 16 e 17 de outubro, os profissionais da educação de Macapá realizaram uma paralisação de alerta em frente à prefeitura de Macapá, com o objetivo de cobrar resposta sobre demandas antigas e pendentes (Silva, 2025). Segundo a vice-presidente da Executiva Municipal de Macapá do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá (Sinsepeap):

Entre todas as demandas cobradas em assembleia, realizamos uma reunião no dia 26 de setembro e não obtivemos resposta da gestão. No dia 9 de outubro, quase no início da assembleia, chegou à proposta da Prefeitura apenas com uma data prevista. Nossas reivindicações incluem a homologação do estágio probatório, a devolução e compensação de descontos previdenciários sobre férias, a criação de um grupo de estudos para escalonamento do piso e, principalmente, a finalização de processos que garantem o avanço da carreira. Muitos servidores antigos estão com a carreira congelada e não podem avançar. Estamos reivindicando datas claras para implementação imediata, porque não dá para continuar sem respostas concretas. Nosso dinheiro foi descontado indevidamente em dezembro, causando grande impacto para os servidores. Amanhã haverá paralisação, manifesto e protesto para exigir que essas previsões sejam cumpridas. Ano que vem é ano eleitoral e, se não concluirmos essas etapas agora, não haverá possibilidade de ação no próximo ano. Precisamos de respostas concretas para a finalização dessas demandas e para garantir valorização e progressão dos profissionais da educação [...] (Silva, 2025, n.p.).

O movimento cobrou respostas sobre a devolução de descontos previdenciários ocorridos nas férias, progressões atrasadas, homologação do estágio probatório dos servidores aprovados em concurso público, criação de grupo de estudo para escalonamento do PSPN e a finalização de processos que garantem avanço na carreira. Direitos previstos em lei, que não estão sendo cumpridos, como, por exemplo, o caso de servidores antigos que estão com a carreira “congelada”, sem poder avançar nela.

O período entre 2014 e 2024 é marcado pela persistente tensão entre os docentes da rede municipal e a gestão da Prefeitura de Macapá, resultando em avanços e recuos no que concerne à valorização docente. Vale destacar o papel ativo dos docentes municipais na luta pela manutenção dos seus direitos frente à indiferença e desinteresse da gestão municipal em efetivá-los, às tentativas de retirar conquistas históricas do movimento docente e à judicialização do

movimento sindical no Município. Ficou evidente que somente a aprovação de leis não garante a efetivação de conquistas, sendo a efetividade das políticas de valorização docente o resultado das correlações de forças de cada contexto histórico, socioeconômico e político, demandando a organização e luta constante do movimento docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação do regime de acumulação flexível e da organização toyotista do trabalho, assim como a hegemonia do neoliberalismo e de padrões gerenciais típicos da empresa capitalista no Estado capitalista, implicou mudanças nefastas para a carreira docente, principalmente no âmbito do serviço público. Seguindo orientações de cunho neoliberal e gerencialista, o Estado brasileiro tem implementado reformas cuja consequência tem sido o desmonte dos direitos conquistados pelos professores, ratificados na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), na política de fundos (Fundef, Fundeb e Fundeb permanente), nas diretrizes nacionais para os planos de carreira, no Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.0005/2014) e na Lei do Piso Salarial Profissional Nacional/PSPN (Lei n. 11/738/2008).

Esse desmonte se expressa principalmente no não cumprimento dos dispositivos legais, como o PSPN atualizado no vencimento, assim como pela adoção da bonificação por resultados, metas ou desempenho no lugar de medidas que valorizem a carreira do professor. Também se dá pela inserção cada vez mais recorrente e generalizada de formas precárias de contratação do trabalhador docente, como os contratos por tempo determinado de excepcional interesse público.

É nesse contexto que se situa Macapá, ente da Federação com responsabilidades e encargos com a educação infantil e o ensino fundamental e, por conseguinte, com a valorização dos profissionais da educação que atuam em sua rede de ensino. Os dados da pesquisa revelam que o Município de Macapá segue o processo de municipalização do ensino em curso no País desde meados dos anos de 1990, mesmo que de forma lenta e gradual, o que explica não ter ainda consolidado esse processo.

De 2007 a 2024, seu foco foi a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental em detrimento dos anos finais do fundamental. As informações indicam que, de 2007 a 2024, ocorreu uma ampliação no quantitativo de docentes na educação infantil e no ensino fundamental de Macapá. Também demonstram que, entre 2019 e 2024, houve uma elevação no percentual de docentes da rede municipal com formação de nível superior. Essa ampliação no quantitativo de professores e em seu nível de formação representa maior comprometimento dos recursos da educação com a remuneração docente e outros aspectos de sua carreira.

Entre 2007 e 2024, observou-se um decréscimo de 6% no quantitativo de escolas estaduais, não obstante, ainda representarem o maior quantitativo de escolas a operar nos limites do município de Macapá. Por outro lado, o número de escolas da rede municipal cresceu 65%

e o de estabelecimentos privados aumentou 70%. Isso significa que, nesse período, a expansão dos estabelecimentos de ensino básico em Macapá seguiu um viés municipalizador e privatista.

As matrículas na educação básica apresentaram um movimento similar. Na rede estadual, reduziram 4% de 2007 a 2024, apesar de a rede ainda concentrar o maior quantitativo de matrículas da educação básica nos limites de Macapá. A rede municipal e a rede privada apresentaram um significativo crescimento de 60% e 42%, respectivamente. Na educação infantil, registrou-se, na rede municipal de Macapá, um crescimento de 212% das matrículas de 2007 a 2024.

No que concerne ao ensino fundamental, a rede estadual de ensino ainda concentrou o maior número de estabelecimentos de ensino e de matrículas, apesar de ter registrado decréscimo em seu quantitativo de escolas (8%) e de matrículas (22%) de 2007 a 2024. A rede municipal, por sua vez, ampliou em 11% o seu número de escolas e em 35% o quantitativo de matrículas no ensino fundamental. Vale ressaltar que as matrículas na rede privada de ensino aumentaram 55% de 2007 a 2024, evidenciando uma tendência de privatização de parte das matrículas dessa etapa da educação básica em Macapá.

Portanto, a municipalização do ensino fundamental em Macapá tem se processado de forma lenta, gradual e parcial, pois verificou-se uma divisão de responsabilidades onde o estado tem direcionado sua oferta de escolas, matrículas e professores para os anos finais do ensino fundamental, enquanto o Município de Macapá assume os anos iniciais.

Macapá é um município no qual a arrecadação de impostos próprios não é suficiente para garantir a adequada prestação de serviços, dentre eles a educação, sendo muito dependente de fontes externas, como as transferências governamentais da União e do estado para o financiamento da educação municipal. As suas despesas com a função educação demandam praticamente $\frac{1}{4}$ de sua arrecadação total. Por outro lado, verificou-se, nos anos de 2023 e 2024, um decréscimo gradual e acentuado da participação das despesas com MDE, mesmo com a arrecadação municipal e as despesas com a função educação apresentando, de 2007 a 2024, 212% e 246%, respectivamente.

Isto é preocupante, pois as despesas com formação e remuneração docente se inserem nas despesas com MDE e, ao que parece, o aumento na arrecadação e nas despesas com a função educação não resultaram em um volume maior de recursos para MDE em geral e para a valorização docente em especial, não obstante as despesas com MDE terem apresentado uma ampliação de 97% entre 2007 e 2024. Ressalta-se que, durante toda a série histórica, as despesas com MDE na rede municipal ficaram acima do limite constitucional mínimo de 25%.

As informações evidenciaram a importância do Fundeb na composição do financiamento da educação na rede municipal de Macapá. Apesar de não ser tão incisivo na arrecadação total do Município, sua participação é mais categórica em relação às despesas com a função educação e com MDE, sendo, de 2007 a 2024, em média 66% proporcionais às despesas com a função educação e 75% proporcionais às despesas com MDE.

Em relação aos limites obrigatórios do Fundeb, constatou-se que, de 2007 a 2020, Macapá cumpriu o estabelecido pela Lei n. 11.494/2007, aplicando, na maioria dos anos, mais que 60% da receita de recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação municipal. No que concerne à Lei n. 14.113/2020, de 2021 a 2024, Macapá ultrapassou o mínimo de 70% das despesas com remuneração dos profissionais da educação, indicando um maior comprometimento das receitas do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação do Município.

Entre 2007 e 2024, houve uma elevação de 263% nas despesas com os profissionais da educação municipal. Constatou-se que os valores destinados aos profissionais que atuam no ensino fundamental superaram os indicadores observados na educação infantil e, a partir de 2023, na EJA. De 2007 a 2024, enquanto o valor total do Fundeb cresceu 264%, as despesas com o pagamento dos profissionais da educação de Macapá aumentaram 338%. Essas despesas durante a vigência do antigo Fundeb (2007-2020) cresceram 124%. Nos quatro anos de vigência do Fundeb permanente, o crescimento foi de 41%.

Com relação aos 60% mínimos vinculados às despesas com remuneração dos profissionais da educação definidos pela Lei n. 11.494/2007 (antigo Fundeb), constatou-se que, de 2007 a 2020, Macapá cumpriu o estabelecido pela lei federal, aplicando, na maioria dos anos, mais que 60% da receita de recursos do Fundeb no pagamento dos profissionais da educação. A exceção foi 2014, quando aplicou exatamente 60% para esse fim. Vale destacar que, em 2012, 2013, 2018 e 2019, as despesas com pagamento dos profissionais da educação chegaram a 70% ou mais do total de despesas. A média percentual durante a vigência do antigo Fundeb foi de 67% das despesas com pagamento dos profissionais da educação municipal.

Considerando o período de 2007 a 2024, a média percentual de despesas com o pagamento dos profissionais da educação foi de 71%. Esse aumento tem relação com a Lei 14.113/2020, que ampliou o percentual mínimo de despesas com a remuneração dos profissionais da educação para 70%. Nos quatro anos de vigência do Fundeb permanente, Macapá ultrapassou o mínimo de 70%, com destaque para 2022, quando chegou a 94% de despesas do Fundo com o pagamento dos profissionais da educação. Nos anos de 2023 e 2024, essas despesas ficaram acima de 80%. A média percentual de 2021 a 2024 foi de 84%,

indicando um maior comprometimento das receitas do Fundeb com a remuneração dos profissionais da educação do Município na vigência da Lei n. 14.113/2020.

Entre o PCCR anterior e o PCCR em vigência, percebe-se, como aspecto positivo, a manutenção de importantes princípios norteadores e legitimadores das políticas de valorização docente em âmbito municipal. Um princípio importante, que permanece em vigor na carreira dos docentes municipais de Macapá, é o de Regime Jurídico Único (RJU). Ele consagra aos profissionais da educação municipal a unificação na forma de contratação sob o regime estatutário, com padrões de remuneração legalmente fixados por meio de planos de carreira. Isso, sem dúvida, representa um aspecto positivo em um contexto marcado pela reforma administrativa de cunho gerencial, no qual, desde a Emenda Constitucional n. 19/1998, o RJU deixou de ser obrigatório, sendo possível a contratação de servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outras formas mais precarizadas de contratação.

Outro ponto favorável é a garantia de uma remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao professor e, associada a isso, o direito à revisão anual da remuneração e ao piso salarial profissional. Ressalta-se que a presença desses dois elementos indica o reconhecimento de sua importância para a valorização docente mediante uma remuneração digna, mas também o entendimento de que a revisão anual da remuneração e o piso salarial nacional profissional (PSPN) não são o mesmo.

A revisão anual da remuneração ocorre por intermédio de lei específica, sendo aplicável a todos os servidores públicos, incluindo professores e demais profissionais da educação. Contudo, pode ser aplicada diferenciadamente para cada categoria de servidores. O PSNP, estabelecido pela Lei n. 11.738/2008, é o valor mínimo estabelecido nacionalmente para os profissionais do magistério da educação básica, incidente sobre o vencimento desses profissionais, atualizado anualmente, podendo seu percentual de reajuste ser menor ou maior que a revisão anual da remuneração dos servidores, dependendo da metodologia e dos critérios adotados em cada caso.

Outros componentes da dimensão objetiva da valorização docente presentes no PCCR anterior foram mantidos no PCCR em vigência como princípios norteadores das políticas de valorização dos profissionais da educação municipal de Macapá. Um deles é a manutenção de um sistema permanente de formação continuada, composto por normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, a formação continuada e o tempo de serviço. Também compõe esse conjunto de princípios a democratização e humanização da educação pública municipal por meio da garantia de gestão democrática nas unidades de ensino do Município, garantia de condições adequadas de trabalho, estabelecimento de critérios de

número de alunos por classe e da correta aplicação dos recursos constitucionais destinados à educação.

O PCCR anterior dos profissionais do magistério de Macapá (Lei n. 039/2006) já garantia um amplo e objetivo conjunto de princípios norteadores da carreira docente, como a unicidade de regime jurídico, garantia de condições de trabalho, gestão democrática nas escolas e a aplicação dos recursos constitucionais previstos para a educação. O atual PCCR dos profissionais da educação de Macapá (Lei nº 065/2009) manteve todos esses princípios norteadores da carreira docente.

Na Lei n. 065/2009 de Macapá estão contemplados os princípios basilares que foram historicamente postos na legislação nacional, sobremaneira a partir da CF de 1988, para a efetivação da valorização dos profissionais da educação: formação continuada, promoção na carreira, remuneração compatível com a complexidade das tarefas desempenhadas, e piso salarial profissional, além do ingresso por meio de concurso de provas ou provas e títulos (Art. 10, da Lei nº 065/2009). Há no PCCR de Macapá, em vigor, inclusive, a determinação de revisão anual da remuneração como um princípio a ser seguido na carreira dos profissionais da educação básica de Macapá (Inc. V, Art. 5º da Lei nº 065/2009).

Um aspecto a ser destacado é o reconhecimento de que a democratização e a humanização do ensino, assim como a garantia de condições de trabalho para o exercício do magistério, perpassam pelo “estabelecimento de critérios de número de alunos por classes, séries e níveis de ensino”. Nesse sentido, as Leis n. 039/2006 e n. 065/2009 estão em consonância com o documento intitulado *Recomendação relativa à condição dos professores* (1966) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que sinaliza a necessidade de um número de alunos por turma que permita ao professor prestar atenção pessoal às dificuldades de cada aluno.

No PCCR dos profissionais da educação de Macapá, verifica-se uma estrutura de carreira que abrange cargos e classes conforme as formações, que variam de fundamental a doutorado. Há também grande variedade de profissionais enquadrados como “profissionais da educação”, inclusive aqueles cuja formação inicial não corresponde à área. O PCCR-PMM de 2009, em vigor, manteve o concurso público como forma de ingresso na carreira docente, dispondo sobre ele nos artigos 10, 11 e 12 do Capítulo II: Do Ingresso, do Título III, da Lei n. 065/2009. Desse modo, verifica-se que o Município de Macapá cumpriu, no âmbito da legislação, o princípio consagrado no artigo 206 da CF de 1988 de valorização dos profissionais

da educação, garantindo o ingresso na carreira por meio de concurso público, princípio ratificado pela PCCR em vigor (Lei n. 065/2009).

Entretanto, a pesquisa evidenciou que Macapá não tem utilizado docentes contratados temporariamente como uma medida de excepcional interesse público, como assim preconiza o inciso IX do artigo 37 da CF de 1988, e sim há bastante tempo e recorrentemente. Destacam-se leis de autorização de contratos publicadas sucessivamente (2009, 2010 e 2011) ou consecutivamente, em um intervalo de dois anos, respeitando apenas os limites legais da validade máxima desse tipo de contratação (2013, 2015 e 2017). Chama atenção que essas leis foram publicadas no ano de aprovação do atual PCCR dos profissionais da educação municipal (Lei n. 065/2009) e, durante sua vigência, desconsideraram o princípio do regime jurídico único preconizado no PCCR e do concurso público como forma de ingresso estabelecido pelo plano de carreira municipal.

Vale frisar que o professor temporário não faz parte da estrutura de carreira presente no PCCR municipal. Apesar da regulação nacional (Inc. V, do Art. 206 da CF de 1988, Inc. I do Art. 67 da Lei n. 9.394/1996) preconizar o concurso público como um dos princípios/critérios de valorização docente, o Município de Macapá tem recorrido cada vez mais aos contratos por tempo determinado. Entre 2011 e 2023, os contratos administrativos foram a modalidade de contrato precário mais utilizada pela administração municipal de Macapá.

Os contratos temporários são nefastos para o trabalhador docente, por implicarem relações precárias de trabalho, marcadas pela rotatividade, instabilidade e privação de direitos. Além disso, representa a exclusão desse trabalhador da carreira e das vantagens inerentes a ela, privando os docentes do direito, por exemplo, a progressões e promoções, conduzindo-o à desvalorização profissional. Mesmo com a utilização recorrente de contratos temporários, entre 2019 e 2023, a rede municipal, devido ao concurso público realizado em 2018, ampliou o percentual de professores efetivos para mais de 90% nesse período, garantindo mais estabilidade e segurança para esses profissionais.

Não ocorreram mudanças significativas na jornada de trabalho docente na passagem da Lei n. 039/2006 para a Lei n. 065/2009. Durante a vigência da Lei n. 039/2006, o Município de Macapá garantia uma jornada de trabalho de 40 horas semanais para seus docentes, com 60% dessa jornada para a regência de classe e/ou atividade docente e os 40% restantes para atividades complementares. A Lei n. 039/2006 é anterior à Lei n. 11.738/2008. Portanto, antes da publicação da Lei do Piso, Macapá já garantia, no plano formal, mais de um terço da jornada de trabalho docente de 40 horas semanais para a realização de atividades extraclasses. Isso

certamente facilitou a adequação da Lei n. 065/2009 no que concerne a esse aspecto da Lei n. 11.738/2008.

Um problema relacionado à jornada de trabalho docente na rede municipal de Macapá, presente no antigo PCCR (Lei n. 039/2006) e mantido no atual PCCR (Lei n. 065/2009), é a possibilidade de o professor assumir uma jornada de 60 horas semanais, intensificando seu trabalho por meio de uma carga horária que excede a jornada de 40 horas semanais. O Art. 15 da Lei n. 065/2009 estabelece que o professor submetido ao regime de 40 horas, pertencente à rede municipal de Macapá, pode substituir, temporariamente (tempo não superior a seis meses), outro professor que esteja de licença, assumindo uma jornada adicional de 20 horas semanais, com adicional de remuneração correspondente a essa carga horária.

Nesse sentido, o professor da rede municipal de Macapá poderá assumir uma jornada de 60 horas semanais, ampliando sua jornada de trabalho. Certamente, o alargamento das horas de trabalho em situações como essa implica negativamente na condição docente e na qualidade do ensino, pois jornadas excessivas, além de prejudicar a saúde do professor, se configuram como um obstáculo à sua atualização profissional.

Por outro lado, a administração municipal vem aperfeiçoando e desenvolvendo formas de intensificação do trabalho docente com base no alargamento de sua jornada de trabalho. Em 2023, a Secretaria Municipal de Educação de Macapá, por meio da Portaria n. 0316/2023-SEMED/PMM, de 19 de abril, estabeleceu normas para a concessão de Complementação de Carga Horária Especial aos professores efetivos, para atuação em regência de classe para o atendimento das necessidades de excepcional interesse público da rede municipal de ensino.

Essa Complementação de Carga Horária Especial configurou-se como uma forma mais precária de extensão da jornada de trabalho, muito similar às contratações por tempo determinado, caracterizadas pela justificativa superficial de atender a necessidades de excepcional interesse público, pela constituição de vínculos frágeis e precários entre contratado e contratante, assim como na ênfase dada ao desempenho do professor como critério para manutenção ou não do contrato. O professor efetivo acaba sendo enquadrado em diretrizes típicas do gerencialismo.

Outra forma mais precarizada de extensão da jornada de trabalho do professor efetivo de Macapá ocorreu no âmbito do Programa Macapá: Município Alfabetizado, desenvolvido em parceria com o Programa Brasil Alfabetizado do Ministério da Educação. Por meio do Edital n. 0001/2024-SEMED/PMM, de 8 de julho de 2014, o Município realizou processo seletivo simplificado para seleção e formação de cadastro reserva de alfabetizadores voluntários. O

alfabetizador voluntário, preferencialmente, deveria ser docente efetivo das redes públicas de ensino.

O trabalho voluntário é um dos aspectos da precarização do trabalho docente implementado pelas reformas neoliberais da educação. É uma forma de trabalho precarizado, atuante na intensificação do trabalho, que tem servido para sustentar políticas de exploração do trabalho docente. A extensão da jornada via trabalho voluntário, além de intensificar o trabalho docente por meio de múltiplas demandas e cobranças, possui o agravante de não gerar vínculo contratual, nem obrigações de natureza trabalhista ou afins. No caso do professor efetivo, é uma extensão que se dá para além e por fora da jornada estabelecida em sua carreira por lei, sem possibilidade de cobranças por horas extras.

O plano de carreira dos profissionais da educação de Macapá parece refletir o processo de alargamento do conceito de docência, iniciado nos anos de 1990, convergindo para a ideia de *superprofessor*, via lógica das competências. Trata-se de um processo de reconversão docente alinhado aos interesses dos organismos multilaterais do capital a fim de produzir consenso para a reestruturação produtiva em curso e para uma racionalização que culpabiliza a educação ou a ausência dela pelas mazelas sociais (Triches; Evangelista, 2015).

Além das tarefas típicas da atuação docente, a gestão ocupa papel central entre as competências do professor. São competências do professor de Macapá atividades que envolvam: “administração escolar, pesquisa educacional, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das atividades educacionais desenvolvidas na gestão do sistema educacional” (Art. 6º, Lei n. 65/2009).

A composição da jornada de trabalho sem o necessário tempo para a realização de suas diversas tarefas contribui para o quadro de flexibilização, intensificação e precarização do trabalho docente enquanto tempo gasto. Esse superprofessor, polivalente, ou otimiza sua jornada legal desenvolvendo múltiplas tarefas em um mesmo espaço de tempo, tendo seu trabalho intensificado sem alterar a jornada, ou acaba por desenvolver suas múltiplas tarefas para além de sua jornada legal, ampliando seu tempo de trabalho, invadindo o tempo necessário para repor seus limites físicos e espirituais, morais, psicológicos. De todo modo, tem-se a flexibilização, intensificação e precarização do seu trabalho.

Não ocorreram mudanças nos critérios de movimentação na carreira durante a passagem do antigo plano de carreira (Lei n. 036/2009) para o atual (Lei n. 065/2009). A movimentação vertical nos dois municípios está relacionada à formação, desde que o docente não tenha faltas injustificadas e não tenha sofrido penalidade disciplinar. Manteve-se também o “acréscimo de

5% (cinco por cento) no vencimento inicial entre classes” (Art. 26, Lei n. 65/2009), sendo a carreira dos docentes municipais constituída por 6 classes.

A passagem do plano de carreira anterior para o plano vigente também não trouxe mudanças na movimentação horizontal dos docentes de Macapá. Macapá utiliza a expressão “progressão funcional” para se referir à movimentação horizontal. O interstício para sua concessão é de 12 meses, entretanto, não há garantia de percentual pelo trabalho feito (*Pro labore facto*), considerando somente o tempo de serviço. Isso pode ser reflexo de um contexto onde aumentos e ganhos salariais com base exclusivamente no tempo de serviço são questionados, cada vez mais abandonados e substituídos por avaliações nos padrões estabelecidos pelo gerencialismo, pelo neoliberalismo e pela acumulação flexível. A avaliação de desempenho é o único critério presente no PCCR de Macapá para a movimentação horizontal dos docentes municipais.

A avaliação do trabalho docente é um processo importante, numa perspectiva diagnóstica e formativa. No entanto, a avaliação de desempenho se enquadra no contexto do Estado regulador e avaliador, pautado na necessidade constante de avaliar os sistemas, escolas e professores. A avaliação de desempenho, enquanto parte dos atributos e características da administração gerencial, tem sido utilizada como instrumento de controle e de responsabilização do trabalho docente, sob a lógica do mercado (Soares; Werle, 2020; Ferreira, 2022).

O interstício para a concessão das progressões funcionais é de 12 meses, para 30 níveis/padrões, com o acréscimo de 2% para cada nível. Essa escala guarda uma correspondência parcial com o tempo estabelecido para a aposentadoria no Regime Próprio do Município de Macapá. O tempo para se alcançar o topo da carreira mediante movimentação horizontal no Município de Macapá (30 anos) é o dobro do requisito mínimo de exercício da carreira docente para se estar apto à aposentadoria (15 anos) e está cinco anos acima do tempo de efetivo exercício no serviço público (25 anos). Coincide com o tempo de contribuição da mulher (30 anos), mas finda cinco anos antes do tempo de contribuição do homem. O professor do sexo masculino da rede municipal terá sua última progressão na carreira cinco anos antes de se aposentar. É preciso que a movimentação horizontal ocorra com regularidade, no interstício previsto em lei, para não comprometer o desenvolvimento da carreira do professor nem gerar perdas quando for se aposentar.

No Estatuto do Servidor Municipal de Macapá vigente e no plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação municipal em vigor, as vantagens pecuniárias continuam a ter um peso significativo na composição da remuneração do professor de Macapá,

com a prevalência mais acentuada das vantagens transitórias, que representam 59% das vantagens dos servidores do quadro municipal. O quadro de vantagens permanentes foi reduzido, inclusive na Lei n. 65/2009. No âmbito do atual plano de carreira e remuneração, as vantagens fixas representam agora 44% do total de vantagens, enquanto as vantagens variáveis correspondem a 56% do total de vantagens pecuniárias.

As vantagens pecuniárias constituem importante mecanismo de ampliação pecuniária a curto prazo da remuneração docente e dos demais profissionais da educação, mesmo que em caráter imediato e provisório. Dependendo do grau de organização e mobilização desses profissionais e da correlação de forças em determinado contexto, essas gratificações podem ser incorporadas ao vencimento-base para incorporação de seus valores na aposentadoria. Essa possibilidade de ganhos na aposentadoria faz das vantagens pecuniárias um importante componente da valorização dos profissionais da educação.

Embora seja um elemento importante para a valorização profissional e para a reprodução da força de trabalho docente, as vantagens pecuniárias (sejam fixas ou transitórias) possuem suas limitações e um alcance restrito e pontual. Seja por estarem sujeitas a pré-requisitos, condições ou a critérios de seletividade para o seu recebimento, seja porque podem ser alteradas, suspensas ou mesmo retiradas consoante à discricionariedade do Poder Executivo. Na verdade, legalmente elas podem ser retiradas em tempos de crise e austeridade fiscal, trazendo implicações para a qualidade de vida do professor e futuros cálculos para a aposentadoria, tornando-se um possível complicador para a aposentadoria docente.

Foi o que ocorreu em 2023, quando a Prefeitura de Macapá, por meio do Decreto n. 3.184/2023, suspendeu, temporariamente, progressões, promoções, gratificações e qualquer item dos planos de carreiras que implicasse em oneração da folha de pagamento ou aumento de despesas aos cofres públicos do Município.

Mesmo as vantagens permanentes que venham a integrar os proventos de aposentadoria do professor estão sujeitas a alterações e supressões, como verificado nos casos do adicional por tempo de serviço, do adicional de nível superior e da gratificação de interiorização na rede municipal de Macapá. Também podem sofrer redução, como a ocorrida com a gratificação de regência de classe a partir de 2014. Por mais que sejam classificadas como fixas, permanentes ou estáveis, possuem também o requisito da variabilidade, que as sujeitam aos arbítrios e demandas da administração pública, podendo impactar negativamente a aposentadoria do servidor. Outro problema das vantagens pecuniárias, fixas e variáveis, reside em sua efemeridade, sendo atrativas somente durante o tempo em que são recebidas.

No que concerne ao cumprimento do valor do PSPN, somente em dois anos da série histórica analisada (2009 a 2024), o Município de Macapá garantiu um vencimento compatível com o Piso Nacional. Em 2014, o vencimento dos docentes municipais era R\$ 0,48 (quarenta e oito centavos) maior, correspondendo a 100% do PSPN. No ano de 2021, o vencimento dos professores do Município, no valor de R\$ 3.373,07, foi equivalente a 100% do Piso Nacional.

Nos outros 15 anos de vigência do PSPN, o vencimento dos professores de Macapá sempre foi inferior ao PSPN. De 2009 a 2024, a diferença no vencimento em desfavor do professor classe A1 foi de, em média, R\$ 691,00. Nesse período, o vencimento do professor classe A1 do Município de Macapá representou, em média, 80% do valor do PSPN, mas, em 2019 e 2020, esse vencimento correspondeu a somente 69% e 61%, respectivamente.

Macapá somente atendeu ao PSPN em momentos pontuais, em dois anos de uma série histórica de dezessete. Em linhas gerais, a regra foi o não cumprimento da Lei n. 11.738/2008, com vencimentos abaixo do PSPN estipulado nacionalmente. Em 88% do período analisado, não ocorreu a equivalência entre o vencimento dos docentes municipais e o Piso Nacional. Além do descumprimento da Lei n. 11.738/2008, o próprio PCCR não foi seguido na maioria dos anos, considerando que a Lei n. 65/2009 tem como um dos fundamentos da valorização dos profissionais da educação do Município o piso salarial profissional. A Lei n. 2.178/2015 (Lei do PME), que prescreveu o imperativo de se seguir o PSPN como referência para a valorização dos docentes municipais, foi desconsiderada de 2015 a 2020 e de 2022 a 2024.

Ao se determinar a somatória de porcentagens (porcentagem acumulada) das perdas relativas a esse período de 2009 a 2024, a fim de verificar quanto os professores deixaram de receber em relação ao reajuste do PSPN e quanto isso representou em termos percentuais em relação ao PSPN de cada ano, percebe-se que os professores da rede municipal de Macapá tiveram perdas acumuladas na ordem de 1.802%. Desse modo, o descumprimento da Lei do PSPN representa perdas irreparáveis aos professores de Macapá em termos pecuniários, visto que dificilmente a recomposição desse percentual de perdas irá ocorrer, contribuindo para a sua desvalorização profissional.

No período de 2009 a 2024, em 10 anos da série histórica, o reajuste real no vencimento base do professor da rede municipal de Macapá foi inferior à inflação, acarretando perdas inflacionárias para os docentes do Município. Na verdade, considerando todo o período em tela, as perdas acumuladas chegaram a 13%. No acumulado de 2009 a 2024, o reajuste no vencimento dos professores de Macapá foi de 122%, um percentual menor que o acumulado da inflação, que chegou a 144%. Assim, no período em tela, evidencia-se a corrosão do vencimento

dos professores de Macapá pela inflação, com possíveis implicações nefastas no seu bem-estar e qualidade de vida.

Na série histórica analisada, o vencimento do professor A1 do Município de Macapá ficou um pouco acima do salário-mínimo oficial (SMO). Em média, de 2006 a 2024, o vencimento do professor correspondeu a 2 SMO, mas, em nove anos da série histórica, ficou abaixo de 2 salários. Em sete anos do período em tela, não alcançou 3 SMO. Nesse sentido, percebe-se que o vencimento do professor A1, nos 17 anos da série histórica, esteve somente um pouco acima do salário-mínimo legalmente vigente.

Em relação ao salário-mínimo necessário (SMNE), a diferença foi significativa. Em todos os anos do período em tela, o salário-mínimo necessário ficou acima do vencimento do professor A1 de Macapá. O vencimento do professor, em início de carreira, esteve abaixo do mínimo necessário para assegurar ao docente e sua família a satisfação das necessidades vitais básicas do trabalhador, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, transporte e previdência social. Isso demonstra o quanto o cumprimento do PSPN no vencimento do professor é importante para a sua valorização salarial em relação ao SMO e para maior aproximação dos valores relativos ao SMNE, embora, para uma efetiva e completa valorização, se depreenda que o vencimento dos docentes no mínimo devesse equivaler ao salário necessário para garantir-lhes uma vida digna.

Mesmo com o cumprimento pontual do PSPN pelo Município de Macapá, o vencimento do professor A1 ficou abaixo do SMNE. Ainda assim, nos dois anos em que cumpriu o PSPN, isto não foi suficiente para garantir a equivalência entre o vencimento do professor de Macapá e o SMNE. Nesse sentido, não houve valorização do professor em relação ao salário-mínimo necessário, pois o vencimento do professor A1 ficou abaixo do mínimo exigido para satisfação das necessidades vitais básicas do trabalhador docente e de sua família.

Nos anos de 2023 e 2024, constatou-se o abismo entre o vencimento do professor C-1 (com licenciatura plena) e o do médico, ambos efetivos no Município de Macapá. Em 2023, a diferença entre os vencimentos foi de R\$ 5.945,56, em desfavor do professor. Apesar de terem o mesmo nível de formação, o vencimento do professor representava somente 40% do vencimento do médico. No ano de 2024, mesmo com a depreciação observada no vencimento do médico, a distância continuou significativa. A diferença foi de R\$ 5.795,71, com o vencimento do professor C-1 correspondendo a 41% do vencimento do médico.

Além de representar mais que o dobro do vencimento do professor em 2023 e 2024, o vencimento do médico representava mais que o do PSPN de 2023 (R\$ 4.659,73) e de 2024 (R\$

4.604,39). Até as diferenças de vencimento em favor do médico, em comparação com o vencimento do professor, produziram valores superiores aos PSPN de 2023 e 2024.

Desse modo, constata-se que, não obstante representar uma condição para a valorização da carreira docente, a garantia apenas do PSPN não é suficiente para a promoção de uma valorização substantiva da categoria docente. Faz-se necessária a efetivação de outros mecanismos que possam se associar ao PSPN para uma promoção real e abrangente da valorização docente por meio de sua remuneração. Sem dúvida alguma, isso perpassa pela equiparação de seus rendimentos aos de outras profissões com formação equivalente, consoante estabeleceu a Meta 17A da Lei n. 13.005/2014 (PNE 2014-2024).

Verificou-se também uma significativa disparidade entre os vencimentos do professor C-1 e do grupo ocupacional da carreira jurídica de Macapá, situação similar à comparação com o vencimento do médico. Em 2023, a defasagem entre os vencimentos foi de R\$ 5.362,71, em desabono do professor. Não obstante, terem o mesmo nível de titulação, o vencimento do docente representava somente 42% do vencimento do grupo jurídico do Município. No ano de 2024, apesar da redução observada no vencimento do grupo ocupacional da carreira jurídica, a desproporção continuou expressiva. A desigualdade foi de R\$ 5.214,28, com o vencimento do professor C-1 correspondendo a 42% do vencimento do grupo jurídico.

Assim como os médicos, o vencimento do grupo ocupacional da carreira jurídica de Macapá em 2023 e 2024 correspondia a mais do que o dobro do vencimento do professor C-1, não obstante possuírem formações equivalentes. Do mesmo modo, a defasagem no vencimento em favor da carreira jurídica municipal em comparação com o vencimento dos docentes resultou em valores superiores ao PSPN de 2023 (R\$ 4.659,73) e de 2024 (R\$ 4.604,39), evidenciando que, se o PSPN enquanto valor mínimo for tomado como valor máximo, pode suscitar uma valorização parcial, artificial e/ou aparente.

Embora a diferença não tenha sido tão expressiva quanto a verificada na comparação com o vencimento do médico e dos profissionais da carreira jurídica de Macapá, o vencimento do professor C-1 também ficou abaixo do vencimento do auditor fiscal do Município nos anos de 2023 e 2024. No ano de 2023, o vencimento do professor C-1 era R\$ 2.149,66, menor que o do auditor fiscal. Apesar de possuírem formações equivalentes, o vencimento do professor correspondia a 64% do valor do vencimento do auditor fiscal. Em 2024, mesmo com o decréscimo observado no vencimento do auditor fiscal, o vencimento do professor C-1 continuou R\$ 2.008,97 abaixo do vencimento do auditor fiscal. O vencimento do docente municipal, nesse ano, representou somente 67% do vencimento do auditor.

Portanto, a comparação com o vencimento de outras categorias funcionais nos anos de 2023 e 2024, no final da vigência do PNE (2014-2024), deixou claro que o Município de Macapá não avançou e não contribuiu para garantir ao professor a equiparação de seu rendimento com os das demais profissões com formação equivalente. O Município deixou de cumprir o próprio Plano Municipal de Educação (PME). Segundo a meta 18 do PME (Lei n. 2.178/2025), o Poder Executivo Municipal deveria “Valorizar, até o final do 4º ano de vigência deste Plano, profissionais da educação da rede pública municipal, com equiparação proporcional de sua remuneração às demais categorias de servidores com escolaridade equivalente, respeitando os correspondentes Planos de Carreiras instituídos” (p. 53).

A imposição de um padrão de gestão condizente com o caráter da empresa privada pela Nova Gestão Pública (NGP) tem levado à adoção do pagamento por mérito ou produtividade, muitas vezes expresso sob a forma de bonificações pelo alcance de metas. É o que ocorre em Macapá. A criação e efetivação do “Prêmio Educa Macapá de Alfabetização” evidenciou a aceitação da gestão por resultados como critério para a avaliação das escolas e dos docentes, com base na ideia de que o modelo empresarial é o parâmetro para nortear o trabalho docente na escola, atendendo aos novos padrões de exploração do trabalho impostos pelo neoliberalismo, pelo Toyotismo e pela NGP.

O Poder Executivo Municipal legalizou e institucionalizou a política de gestão por resultados na rede municipal de ensino, seguindo a lógica gerencial e utilitarista do custo-benefício como medida da qualidade do ensino, pois, conforme a Lei n. 2.730/2023: “A premiação, na forma de bonificação, não integra nem se incorpora aos vencimentos, subsídios ou outra forma de remuneração, para nenhum efeito, e também não será considerada no cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício dos servidores que a receberem” (Art. 6º). Nesse sentido, a bonificação não constitui uma medida de valorização da carreira dos docentes do Município de Macapá.

No contexto da NGP, a diferenciação salarial com base no mérito, desempenho, resultados, premiações e bonificações se configura como justificativa para desigualdades nas remunerações. São mecanismos utilizados para tergiversar as demandas relativas à carreira docente e compensar parcialmente o achatamento na remuneração dos professores, o que de fato ocorreu em Macapá, onde o descumprimento da Lei do PSPN e a ausência de reajustes no vencimento base do professor, entre 2009 e 2024, geraram perdas acumuladas de 1.802%. As implicações do gerencialismo na educação de Macapá não se resumem à efetivação da gestão por resultados, mérito e bonificações. O uso de contratos temporários também constitui um elemento nefasto de processo.

Macapá, entre 2009 e 2024, fez uso recorrente de contratos temporários na rede municipal de ensino. No período compreendido entre 2011 e 2018, os contratos temporários para docentes excederam o limite mínimo de 10% estabelecido pelo PNE (2014-2024) e pelo PME (2015-2025). Entre 2009 e 2023, ocorreu uma retração no percentual de docentes temporários, apresentando um nível inferior a 10%. Todavia, Macapá não abandonou a prática, sinalizando para a sua continuidade e possibilidade de ampliação, o que de fato ocorreu em 2024. Vale frisar que o professor temporário não faz parte da estrutura de carreira presente no PCCR municipal.

Dentre as implicações negativas para o trabalho docente da adoção de contratos temporários verificadas na legislação do Município de Macapá estão: a) a desconsideração das vantagens individuais dos servidores ocupantes dos cargos (efetivos) tomados como referência; b) a ausência de vínculo empregatício e a negação do direito à efetivação no quadro municipal; c) a ausência de direitos trabalhistas como férias e décimo terceiro salário, posto que a rescisão do contrato dá direito somente ao pagamento do saldo de salário; d) a negação do direito à estabilidade e a uma carreira.

Observou-se um processo de degradação gradual das relações contratuais dos docentes temporários de Macapá que, em 2009, faziam jus a algumas gratificações com a regência de classe e a interiorização, além do vale-transporte, e que posteriormente não foram mais contemplados com essas vantagens. Além disso, seu salário sempre ficou aquém do PSPN, mesmo em termos de salário bruto. Isso contribui para o aprofundamento da espoliação de seu trabalho, ao mesmo tempo que garante maior controle da administração pública sobre esses trabalhadores, já que os contratos firmados são temporários, não garantem estabilidade e podem ser extintos a qualquer momento unilateralmente por iniciativa da administração pública municipal.

Todavia, os docentes estáveis/efetivos/concursados não se encontram livres das consequências desse processo. O uso generalizado de contratos temporários, em diversos formatos, é apenas parte de um processo que, em sua totalidade, se traduz na precarização do trabalho docente e na deterioração de vários aspectos de sua carreira através da efetivação de princípios e diretrizes do gerencialismo.

No que concerne aos professores efetivos, verificou-se o descumprimento da lei do PSPN no seu vencimento base, acarretando perdas em relação à atualização do Piso Nacional, corrosão de seu poder aquisitivo frente à inflação e aos reajustes do salário-mínimo necessário e à manutenção das disparidades entre sua remuneração e a de outros profissionais com formação equivalente.

Em relação à dispersão salarial na rede municipal de Macapá, há uma dispersão entre os vencimentos do professor A-1 e do professor C-1 de 10% por nível. Essa diferença está em consonância com o que dispõe a Lei n. 065/2009 sobre a movimentação vertical (promoção funcional), onde para cada mudança de classe mediante titulação comprovada, há o acréscimo de 5% no vencimento base do professor. Esses 10% correspondem a 5% da passagem do docente da classe A (nível médio) para a classe B (licenciatura curta) em extinção, mais 5% da passagem do professor da classe B para a classe C (licenciatura plena). A movimentação ainda garante dispersão no vencimento, isto é, a possibilidade do professor progredir na carreira e alcançar ganhos remuneratórios até o final de sua carreira, um aspecto bastante positivo que permaneceu no PCCR em vigência.

Contudo, um aspecto problemático da dispersão via movimentação horizontal na carreira dos docentes do Município de Macapá é que os menores vencimentos tanto do professor A como do professor C encontram-se abaixo do PSPN de 2024, em valores atualizados pelo IPCA de dezembro do mesmo ano. O PSPN de 2024 foi de R\$ 4.604,39. O professor classe A só atingiria um vencimento-base correspondente ou superior a esse valor a partir do nível 13 (R\$ 4.623,58), com 13 anos de carreira. A aquisição de 12 níveis e o acréscimo de 24% no vencimento correspondente a esses níveis não seriam suficientes para alcançar o Piso Nacional que deveria ser garantido ao professor A de nível médio já no início da carreira, não 13 anos decorridos dela.

O professor da classe C só alcançaria um valor equivalente ao PSPN a partir do nível 8 (R\$ 4.616,95), com 8 anos de carreira. Mesmo a dispersão de 10% em relação ao cargo de nível médio e a obtenção de 7 níveis, com o acréscimo de 14% no vencimento correspondente a esses níveis, seriam insuficientes para garantir ao professor classe C o cumprimento da Lei n. 11.738/2008 antes de 8 anos.

É importante destacar que a aplicação do PSPN deveria ser proporcional a cada classe e nível. Portanto, o descumprimento da Lei n. 11.738/2008 nos níveis iniciais da carreira gera defasagens nos níveis subsequentes, mesmo daqueles níveis que possuem um vencimento acima do PSPN, já que o acréscimo de 2% de progressão se deu com base em um valor não equivalente ao Piso Nacional. No mínimo, se tem uma recomposição de valores perdidos.

Assim como ocorreu com a progressão funcional, a dispersão via movimentação vertical também apresenta descompasso em relação ao PSPN. Os professores A-1 (nível médio), B-1 (licenciatura curta), C-1 (licenciatura plena), D-1 (especialização) e E-1 (mestrado) possuem vencimentos abaixo do PSPN de 2024 (R\$ 4.604,39). Somente o professor F-1, com doutorado, perceberia, no início da carreira, um pouco acima do Piso Nacional desse ano. Nesse caso, há

uma dupla desvalorização do docente municipal: em relação ao descumprimento do PSPN, que deveria ser cumprido no vencimento base do professor A-1, com reajuste proporcional nas demais classes; e no que concerne ao professor que se dedicou à formação inicial e continuada visando o desenvolvimento na carreira e a promoção da qualidade do ensino.

A passagem de um professor A-1 (40 horas), em início de carreira, para a classe F-30 (final de carreira) apresentou uma dispersão no vencimento de 127%, somada aos 58% relativos à progressão funcional, resultando num vencimento de R\$ 8.262,80. Todavia, cabe assinalar que os ganhos que resultem em vencimentos acima do PSPN acabam tendo o caráter mais compensatório do que de valorização da carreira docente. O descumprimento do PSPN pelo Município de Macapá nas classes e níveis iniciais gera perdas e defasagens nas classes e níveis subsequentes, mesmo das que apresentam um vencimento base aparentemente acima do PSPN, considerando que os 5% de promoção funcional para cada mudança de classe incidiram sobre um valor que não correspondia ao Piso Nacional.

Por fim, verificou-se que nenhum dos vencimentos estabelecidos para o início da carreira chegou perto do valor do SMNE de 2024 (R\$ 7.104,43). A dispersão no vencimento correspondente à movimentação vertical, pelo menos no início da carreira, não possibilita ao docente da rede municipal de Macapá o mínimo para viver com dignidade. As informações dão conta de que há distorções na tabela salarial dos professores de Macapá em relação ao PSPN, implicando em defasagens no vencimento base, resultando numa dispersão salarial também defasada. Faz-se necessária a correção dessas distorções no sentido de garantir um vencimento e uma distorção no vencimento correspondente ao PSPN, para depois buscar, por meio da organização e luta dos profissionais da educação municipal, um vencimento e uma dispersão equiparada ao SMNE.

O descumprimento da Lei n. 11.738/2008 nos níveis iniciais da carreira gera defasagens nos níveis subsequentes, mesmo daqueles níveis que possuem um vencimento acima do PSPN, resultando em uma dispersão dos vencimentos defasada horizontal e verticalmente. O descumprimento da lei do PSPN no vencimento do docente de Macapá acarretou perdas em relação à atualização do Piso Nacional, à corrosão do poder aquisitivo do professor frente à inflação e aos reajustes do salário-mínimo necessário. Chama atenção que isso ocorreu em recorte temporal em que as despesas do Fundeb com os profissionais da educação municipal apresentaram crescimento de 263%, sendo, de 2007 a 2024, sempre acima do percentual mínimo estabelecido pelo Fundo para pagamento dos profissionais da educação. Nesse sentido, depreende-se que a aplicação desses recursos foi insuficiente para promover a valorização docente.

Por outro lado, de 2014 a 2024, há o registro de diversos momentos em que a categoria dos docentes municipais precisou se mobilizar por meio de greves, protestos, ocupações, dentre outros atos, a fim de garantir a manutenção e cumprimento dos seus direitos consagrados na legislação nacional e local. O papel ativo do movimento docente da rede municipal de Macapá pela garantia de melhores condições de trabalho, pelo cumprimento do PSPN e de progressões e promoções atrasadas, assim como suas demandas por reajuste e recomposição salarial, revelam que esses profissionais têm consciência de quais são os elementos objetivos que garantem sua efetiva valorização e de que, sem sua organização e luta, não há como mantê-los em contexto marcado por reformas neoliberais e gerenciais da educação e do trabalho que objetivam precarizar as condições de trabalho docente em todo o país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. pp. 39-70.

ACCÁCIO, Liéte Oliveira. A preocupação com a profissão docente: antiga, mas insatisfatória. **Revista Educação em Questão**, v. 23, n. 9, p. 79-101, maio/ago. 2005.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Gestão da educação e a formação do profissional da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. – 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2008, p. 193-210.

ALMEIDA, Lucas Milanez de Lima; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti de; RIBEIRO, Nelson Rosas. Aspectos micro-analíticos da crise econômica de 2008-2009: evidências para os municípios brasileiros. **Revista Nexos Econômicos**, v.10, n. 2, julho- dez. 2016.

ALVES, Charles Alberto de Souza. **A política de remuneração de professores da rede estadual de educação básica do Pará**. 2017. 240 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2017.

ALVES, Jéssica. Professores municipais de Serra do Navio, no Amapá, entram em greve. 18/09/2015. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/09/professores-municipais-de-serra-do-navio-no-amapa-entram-em-greve.html>. Acessado em: 06/10/2021.

ALVEZ, 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. p. 609- 639. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/qGStKnvmJS4Xc63sqfcYt5j/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 16/01/2023.

AMAPÁ (Estado). Anuário Estatístico do Amapá: 2013-2017, Macapá v.47, p.1- 210, 2018.

_____. **Anuário Estatístico do Amapá 2017-2020**. Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN, Macapá, v.47, P.1-168, 2022.

_____. **Constituição (1991)**. Constituição do Estado do Amapá. Macapá – AP, 20 de dezembro de 1991.

_____. Governo do estado. **Boletim Informativo COVID-19: Amapá**, 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/3112/boletim-informativo-covid-19-amapa-31-de-dezembro-de-2020>. Acessado em: 17/02/2023.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Amapá: 2011-2012**. Macapá, 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Amapá: 2011-2013**. Macapá, 2014.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Amapá: 2014-2015**. Macapá, 2017.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Amapá: 2015-2018**. Macapá, 2019.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Amapá: 2016-2020**. Macapá, 2021.

_____. **Lei n. 1.540, de 13 de maio de 2011**. Dispõe sobre a regulamentação do inciso X, do artigo 42, da Constituição do Estado do Amapá e, ainda, sobre a revisão da remuneração e do subsídio dos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo do Estado do Amapá. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 4981, de 13/05/2011. Macapá - AP, 13 de maio de 2011. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=1540,%20de%2013/05/11&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=. Acessado em: 07/10/2021.

_____. **Lei n. 1.545, de 21 de junho de 2011**. Revoga o art. 3º da Lei nº 1.540, de 13 de maio de 2011, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial nº. 5008 de 21/06/2011. Macapá - AP, 21 de junho de 2011. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=1545,%20de%2021/06/11. Acessado em: 07/10/2021.

_____. **Lei n. 1.742, de 26 de abril de 2013**. Incorpora a Gratificação de Regência de Classe ao vencimento básico dos Professores do Quadro Permanente de Pessoal do Estado do Amapá e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 5456, de 26.04.2013. Macapá-AP, 26 de abril de 2013. Disponível em:<

http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=43115. Acessado em: 07/10/2021.

_____. **Lei n. 2.324, de 09 de abril de 2018**. Dispõe sobre o reajuste dos vencimentos e subsídios dos servidores civis e militares do Estado do Amapá. Publicada no Diário Oficial do Estado nº 6656, de 09.04.2018. Macapá - AP, 09 de abril de 2018. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/ap/lei-ordinaria-n-2324-2018-amapa-dispoe-sobre-o-reajuste-dos-vencimentos-e-subsidios-dos-servidores-civis-e-militares-do-estado-do-amapa>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. Processo n. 0008386-58.2023.8.03.0000. Incidente de resolução de demandas repetitivas. Servidor público estadual ou municipal. Progressão funcional. Ausência de avaliação de desempenho por inércia administrativa. Relator: Desembargador Carlos Tork. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Sessão Virtual realizada no período entre 17/11/2023 a 23/11/2023. Macapá-AP, 2023.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Repasses do FUNDEF/FUNDEB do estado do Amapá**. [2004-2017]. Assessoria de Desenvolvimento Institucional. Secretaria de Estado da Educação, Amapá, 2018.

_____. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do Estado**. Macapá [2004-2016]. Disponível em: <<http://www.sefaz.ap.gov.br/index.php/balanco-geral-doestado>>. Acesso em: 05/02/2017.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso Inominado n. 0001556-75.2020.8.03.0002 AP. Órgão Julgador: Turma recursal. Relator: juiz convocado DÉCIO JOSÉ SANTOS RUFINO. Macapá, 9 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1156901535/recurso-inominado-ri-15567520208030002-ap>. Acessado em: 18/03/2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília, Liber Livro, 2012.

_____. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBP**, v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016.

_____. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, e227145, 2017. p. 1-25.

AMARAL, Nelson Cardoso; REZENDE PINTO, José Marcelino de; FARENZENA, Nalú; JACOMINI, Márcia; ADRIÃO, Theresa. **A educação não pode pagar a conta do subsídio aos combustíveis e energia elétrica com o fim de pavimentar uma estratégia eleitoreira**. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. São Paulo, 14 de junho de 2022. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/fineduca-a-educacao-nao-pode-pagar-a-conta-do-subsidio-aos-combustiveis-e-energia-eletrica-com-o-fim-de-pavimentar-uma-estrategia-eleitoreira/>. Acessado em: 15/04/2023.

AMORIM, Franciel Coelho Luz de; LEITE, Maria Jorge dos Santos. A influência do Banco Mundial na educação brasileira: a definição de um ajuste injusto. *Germinal: Marxismo E educação* **Em Debate**, 11(1), 28-41, 2019.

AMORIM, João Paulo de Almeida; SANTANA, Eliane de Jesus Miranda. Reflexões sobre a centralidade urbana de Macapá-AP-Brasil. **InterEspaço**, v. 5, n. 17, Grajaú: MA, p. 1-16, maio/agosto. 2019. ISSN: 2446-6549.

ANDRADE, João Maria Valença de; QUEIROZ, Maria Aparecida de; AZEVEDO, Márcio Adriano de; MORAIS, Pauleany Simões de. O papel dos conselhos para a criação do Sistema Nacional de Educação. In: FRANÇA, Magna (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro, 2009.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>>. Acesso em: 10/05/2021.

ANTUNES, Ricardo. Mesa redonda – Mercado informal, empregabilidade e cooperativismo: as transformações das relações de trabalho no mundo contemporâneo. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, 1999, 2 (1), 55-72. Disponível em: < <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cpst/v2/v2a08.pdf>>. Acesso em: 10/05/2021.

_____. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11 ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2008.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Da educação utilitária fordista à da multifuncionalidade liofilizada. In: REUNIÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO-ANPED, 38., 2017, São Luís-MA. **Anais eletrônicos** [...] São Luís/MA, 2017. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/trabalhoencom_38anped_2017_gt11_text_oricardoantunes.pdf. Acessado em: 21/04/2023.

ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí, Paco Editorial, 2016.

ARELALO, L.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M.; DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: Inep, 2006, p. 71-88.

ARELALO, L.; JACOMINI, Márcia Aparecida; SOUZA, Nilson Alves de; SANTOS, Kátia Aparecida dos. Trabalho docente e valorização do magistério na rede municipal de São Paulo. 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0288.pdf>. Acesso em 17 de abril de 2025.

ASSOCIAÇÃO BEM COMUMV- ABC. **Programa Educar pra Valer**. Disponível em: <https://abemcomum.org/programa-educar-pra-valer/#>. Acessado em: 02 de abril de 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA. **Não é hora de retroceder no Fundeb!** São Paulo, 20 de julho de 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/07/20/nao-e-hora-de-retroceder-no-fundeb/>. Acessado em 07/09/2021.

AZEVEDO, E. P. R. S.; LIMA, A. C. S.; FREITAS, M. A. L. Análise da relação entre o produto interno bruto e o valor adicionado dos estados brasileiros no período de 2010 a 2014. **RAGC**, v.8, n.37, p.95-111, 2020.

BANCO MUNDIAL. **Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil:** os próximos passos - sumário executivo.2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&category_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 14/04/2023.

_____. **Um ajuste justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese. Novembro de 2017. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acessado em: 14/04/2023.

BARBOSA, Andreza. Implicações dos baixos salários para o trabalho dos professores brasileiros. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, n. 2, jul./dez, 2012, pp. 384-408.

_____. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. **Educação & Realidade**, vol. 39, núm. 2, abril-junho, 2014, pp. 511-532.

BARBOSA, Andreza; FERNANDES, Maria José da Silva; CUNHA, Renata Cristina Oliveira Barrichelo; AGUIAR, Thiago Borges de. Tempo de trabalho e de ensino: composição da jornada de trabalho dos professores paulistas. **Educ. Pesquisa.**, São Paulo, v. 47, e235807, p. 1-20, 2021.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 18. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BARTH, Huberto Paulo; HORN, Tamara Bianca; KREIMEIER, Rosemari Driemeier. Descrição do valor adicionado nos setores econômicos e sua distribuição nos municípios do Vale do Taquari. **La Salle Estrela – Revista Digital**, v. 1, n. 8, p. 11-19, janeiro-julho 2018. Disponível em: <https://www.unilasalle.edu.br/uploads/files/0eba53b2a4606e8d3d6d971d33da64c5.pdf>. Acessado em: 01/01/2024.

BASSI, Marcos Edgar; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. **Remuneração de professores da educação básica das redes municipais de ensino no contexto do Fundeb e do PSPN: volume 2** / Marcos Edgar Bassi, Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, Rosana Maria Gemaque Rolim (Org.). 1. ed.- Curitiba: Appris, 2018.

BEHIRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete... [et al.] (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOCCATO, V. R. C. **Metodologia da Pesquisa Bibliográfica na Área Odontológica e o Artigo Científico como Forma de Comunicação**. Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo 2006 set-dez; 18(3)265-74.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais**. Revista Em Tese, 2005.

BORGES, Henrique. GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. GEA encaminha para Alap projeto de lei da data-base com reajuste de 2,8% para servidores. 05 de abril de 2018. Governo do Estado do Amapá. Disponível em: https://www.portal.ap.gov.br/ler_noticia.php?slug=0504/gea-encaminha-para-alap-projeto-de-lei-da-data-base-com-reajuste-de-2-8-para-servidores. Acessado em: 30/09/2021.

BRASIL. Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento – PNUD, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPA, Fundação João Pinheiro – FJP. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acessado em: 05/01/2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Municípios relatam dificuldades para cumprir política de resíduos sólidos.** Agência Câmara de Notícias. 16/09/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/585798-municipios-relatam-dificuldades-para-cumprir-politica-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 14/10/2023.

_____. Câmara dos Deputados Federais. **Proposta de emenda aditiva à Medida Provisória n. 1.021**, de 30 de dezembro de 2020. Fixa em R\$ 3.056,43 o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica para o ano de 2021. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8922006&disposition=inline>. Acessado em: 18/03/2022.

_____. Constituição Federal de 1988. Art. 206. Legislação digital. LEGJUR.COM. Vade Mécum Digital. Disponível em: <https://www.legjur.com/legislacao/art/cf8800000001988-206>. Acessado em: 25/01/2023.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. *In*: BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras**. v. 2, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1_891.pdf. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *In*: RONALDO, Polleti. **Coleção Constituições brasileiras**. v. 3, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1_934.pdf. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *In*: PORTO, Walter Costa. **Coleção Constituições brasileiras**. v. 4, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1_937.pdf. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *In*: BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras**. v. 5, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1_946.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Constituição do Brasil de 1967. *In*: CAVALCANTI; Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras**. v. 6, 3. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137603/Constituicoes_Brasileiras_v6_1_967.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acessado em: 28/04/2023.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Código Tributário Nacional.** Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 2. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Atualizada até a EC n. 105/2019. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

_____. Decreto nº 71.244, de 11 de outubro de 1972. EMENTA: Estabelece normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/10/1972, Página 9186 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71244-11-outubro-1972-419670-norma-pe.html>. Acessado em: 28/04/2023.

_____. **Decreto nº 3.48/1999**, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 13 de abril de 2025.

_____. Decreto n. 6.091, de 24 de abril de 2007. Presidência da República. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007.** Brasília, DF, abril, 2007.

_____. Decreto nº 6.775, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, 29 de janeiro de 2009. Publicação: Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/1/2009, Página 1.

_____. Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - Profucionário, e dá outras providências. Brasília, 30 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/12/2010, Página 11.

_____. Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, 9 de maio de 2016. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/5/2016, Página 5.

_____. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. *In: In:* CAVALCANTI; Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições brasileiras.** v. 6, 3. ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137603/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acessado em: 28/04/2023.

_____. **Emenda Constitucional n. 20/1998**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 15 de dezembro de 1998.

_____. **Emenda Constitucional n. 53/2006**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Emenda Constitucional n. 108/2020**, de 27 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

_____. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Macapá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 9 mar. 2022.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisas. Brasil: PIB per capita. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10089/76999?tipo=grafico&indicador=77003>. Acessado em: 19/12/2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Município de Macapá: panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>. Acessado em 12/10/2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Município de Macapá: índice de desenvolvimento humano. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/pesquisa/37/30255>. Acessado em: 20/12/2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Município de Macapá: produto interno bruto dos municípios. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/pesquisa/38/46996?ano=2021&indicador=47001&tipo=ranking>. Acessado em: 19/12/2023.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares. 2002-2003**. Rendimentos. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Orcamentos_Familiares/Pesquisa_de_Orcamentos_Familiares_2002_2003/Perfil_das_despesas_no_Brasil_indicadores_selecionados/. Acessado em: 18/09/2018. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org.). **Educação superior brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, 2006.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Percentual de Docentes com Curso Superior 2011-2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/percentual-de-docentes-com-curso-superior>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** – Brasília, DF: Inep, 2022. 572 p.

_____. Lei de 15 de outubro de 1827. EMENTA: Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827, Página 71 Vol. 1 pt. I (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-norma-pl.html. Acessado em: 15/04/2023.

_____. Lei n. 1.617, de 30 de dezembro de 1906. EMENTA: Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1907, e dá outras providencias. Diário Oficial - 1/1/1907, Página 8 (Publicação Original). Coleção de Leis do Brasil - 1906, Página 144 Vol. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1617-30-dezembro-1906-582004-norma-pl.html>. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1961a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. EMENTA: Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/8/1971, Página 6377 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-norma-pl.html>. Acessado em: 28/04/2023.

_____. **Lei n. 5.692/1971**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 8.213/1991**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, em 24 de julho de 1991.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Art. 67. Legislação digital. LEGJUR.COM. Vade Mécum Digital. Disponível em: https://www.legjur.com/legislacao/art/lei_00093941996-67. Acessado em: 25/01/2023.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: 1996.

_____. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...].

_____. **Lei n. 9.424/1996**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...], e dá outras providências. Brasília, 24 de dezembro de 1996.

_____. **Lei n. 9.608/1998**, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, 18 de fevereiro de 1998.

_____. **Lei n. 11.274/2006**, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

_____. **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 [...].

_____. **Lei n. 11.494/2007**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...], e dá outras providências. Brasília, 20 de junho de 2007.

_____. **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. Disponível em: https://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/lei_11738_16072008.pdf. Acessado em: 04/05/2023.

_____. **Lei n. 11.738/2008**, 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, DF: 2008.

_____. **Lei n. 11.769/2008**, de 18 de agosto de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para dispor sobre a obrigatoriedade do ensino da música na educação básica.

_____. **Lei n. 12.014/2009**, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de Junho DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Lei-13005-2014-06-25.pdf>>. Acessado em: 1/8/2023.

_____. **Lei n. 13.005/2014**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

_____. **Lei n. 13.935/2019**, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.

_____. **Lei complementar n.173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, e dá outras providências. Publicado em: 28/05/2020 | Edição: 101 | Seção: 1 | Página: 4. Brasília, 27 de maio de 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. **Lei n. 14.113/2020**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

_____. **Lei n. 14.276/2021**, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

_____. **Lei n. 14.817/2024**, de 16 de janeiro de 2024. Estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública.

_____. Ministério da Educação. **Área 38: educação**. Documento de área. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Diretoria de Avaliação (DAV), 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/educacao-doc-area-2-pdf>. Acessado em: 18/01/2024. Brasília, 14 de fevereiro de 2024.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria n. 109/2024**, de 08 de fevereiro de 2024. Estabelece os parâmetros utilizados para a distribuição dos recursos da Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação e divulga a estimativa anual de repasse aos entes subnacionais no ano de 2024 e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. **Tabela de evolução do PSPN**. Disponível em: https://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/tabela_evolucao_pspn.pdf. Acesso em: 27 de março de 2025.

_____. Ministério da Saúde. **Indicadores de mortalidade**. Taxa de mortalidade infantil. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqc01.htm>. Acessado em: 17/12/2023.

_____. Presidente (João Goulart: 1961-1964). **Mensagem de veto parcial ao projeto de lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 20 de dezembro de 1961b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep644-L4024-61.pdf. Acessado em: 28/04/2023.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP. **Esforço docente: 2013-2023**. Brasília, DF. Publicado em 21/10/2020. Atualizado em 22/02/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/esforco-docente>. Acessado em: 26/10/2024.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP. **Nota técnica n. 40/2014, de 17 de dezembro de 2014**. Brasília, DF: INEP, 2014.

_____. Portaria Interministerial n. 170, de 30 de janeiro de 2008. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2008.** Brasília, DF, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3607-portaria-interministerial-n%C2%BA-173-de-30-de-janeiro-de-2008>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 221, de 10 de março 2009. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009.** Brasília, DF, março, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3608-portaria-interministerial-n%C2%BA-221-de-10-mar%C3%A7o-de-2009>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 538-A, de 26 de abril de 2010. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010.** Brasília, DF, abril, 2010. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3581-portaria-interministerial-n%C2%BA-538-a-de-26-de-abril-de-2010>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 477, de 28 de abril de 2011. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2011.** Brasília, DF, abril, 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3593-portaria-n%C2%BA-477-de-28-de-abril-de-2011>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 1.809, de 28 de dezembro de 2011. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012.** BRASÍLIA, DF, dezembro, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3598-portaria-interministerial-n%C2%B0-1809-de-28-de-dezembro-de-2011>>. Acessado em 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 1.495, de 20 de dezembro de 2012. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012.** Brasília, DE, dez., 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4012-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-495,-de-28-de-dezembro-de-2012>>. Acessado em: 19/09/2018.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 04, de 07 de maio de 2013. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013.** Brasília, DF, maio, 2013. Disponível em: <http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30549824/do1-2013-05-10-portaria-interministerial-n-4-de-7-de-maio-de-2013--30549820>. Acesso em: 19/09/2018.

_____. Portaria n. 16, de 17 de dezembro de 2013. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012, e Portaria Interministerial MEC/MF nº 04, de 7 de maio de 2013. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013.** Brasília, DF, dez., 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5106-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 19, de 27 de dezembro de 2013. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2014.** Brasília, DF, dez., 2013. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5147-portaria-interministerial-n%C2%BA-19,-de-27-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 17, de 29 de dezembro de 2014. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2015.** Brasília, DF, dez., 2014. Disponível em: < <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/10/Portaria-Interministerial-n.-17-de-29-de-dezembro-de-2014.pdf>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 08, de 5 de novembro de 2015. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2015.** Brasília, DF, nov., 2015. Disponível em: < http://www.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33306910/do1-2015-11-06-portaria-interministerial-n-8-de-5-de-novembro-de-2015-33306901>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 11, de 30 de dezembro de 2015. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2016.** Brasília, DF, dez., 2015. Disponível em: < http://www.fazenda.rj.gov.br/cge/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contaduria/relatoriosContabeis/relat_conta_gestao/2016/Volume%2010%20-%20Part%20I%20e%20II/5%20-%20Portaria%20Interministerial%2011%20de%2030%20de%20dezembro%20de%202015%20e%20Coeficiente%20de%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Receitas%20do%20Fundeb%20-%202016.pdf?lve>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 08, de 26 de dezembro de 2016. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2017.** Brasília, DF, dez., 2016. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10915-portaria-interministerial-mf-mec-n%C2%BA-8,-de-26-de-dezembro-de-2016>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Portaria Interministerial n. 08, de 29 de novembro de 2017. Ministérios da Educação e da Fazenda. **Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2017.** Brasília, DF, dez., 2017. Disponível em: < <https://www.quixelo.ce.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/PORTARIA-INTERMINISTERIAL-N%C2%BA-8-DE-29-DE-NOVEMBRO-DE-2017-Di%C3%A1rio-Oficial-da-Uni%C3%A3o.pdf>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 3**, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020

_____. **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, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

_____. **958 - Aplicação do art. 2º, § 4º, da Lei federal n. 11.738/2008, que dispõe sobre a composição da carga horária do magistério público nos três níveis da Federação.**

Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4899570&numeroProcesso=936790&classeProcesso=RE&numeroTema=958>. Acesso em:

19 set. 2020.

_____. **Sinopses estatísticas da educação básica (2004-2017)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Brasília, DF, set. 2018. Disponível em: <

<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acessado em: 19/09/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.066.677/Minas Gerais**.

Servidor público – função temporária – extensão de direitos decorrentes da ocupação de cargo público – repercussão geral configurada. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de maio de 2020.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343623120&ext=.pdf>. Acessado em: 24/06/2024.

_____. Tribunal Regional do Trabalho (3ª Região). TRT-3 - RECURSO ORDINARIO

TRABALHISTA: RO XXXXX-71.2010.5.03.0009. Bolsista x empregado. Reconhecimento da relação de emprego. Relator: Convocado Jesse Claudio Franco de Alencar. Belo Horizonte, 17 de maio de 2011. **Jusbrasil**. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-3/124310445?origin=serp>. Acesso em: 5 de abril de 2025.

_____. Tribunal Regional do Trabalho (21ª Região). TRT-21 - Recurso Ordinário

Trabalhista: ROT XXXXX-14.2022.5.21.0006. Vínculo empregatício. Bolsista.

Desembargador Relator: Ronaldo Medeiros de Souza. Segunda Turma de Julgamento. Brasil, 22/11/2024. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-21/1984128271/inteiro-teor-1984128274>.

Acesso em: 05 de abril de 2025.

_____. **Valor aluno/ano. Dados estatísticos (2006-2017)**. Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF, set., 2018. Disponível em: <

<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>.

Acessado em: 19/09/2018.

BRITO, Daguiete Maria Chaves; PALHARES, José Mauro; FARIAS, Rosana Torrinha Silva de. Uma trajetória histórica da territorialidade amapaense. **Ciência Geográfica** - Bauru - XXIV - Vol. XXIV- (3): Janeiro/Dezembro – 2020.

BRITO, Daguiete Maria Chaves; PALHARES, José Mauro; FARIAS, Rosana Torrinha Silva de. Uma trajetória histórica da territorialidade amapaense. **Ciência Geográfica** - Bauru - XXIV - Vol. XXIV- (3): Janeiro/Dezembro - 2020.

BRITO, Vera Lúcia Alves de. O plano nacional de educação e o ingresso dos profissionais do magistério da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1251-1267, out.-dez. 2013.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 04, n. 01, 2014. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 23/10/2016.

BRUNO, Lúcia Emília Nuevo Barreto. Gestão da educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008a. p. 19-40.

_____. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008b, p. 15-45.

_____. Poder político e sociedade: qual sujeito, qual objeto? In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 81-117.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n.48, p. 545-562, 2011.

CABRAL NETO, Antônio; OLIVEIRA, Maria Neusa de. Descentralização/municipalização do ensino no estado da Bahia: aspectos político-institucionais e administrativos. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; LIMA, Rosângela Novaes (Org.). **Política pública de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 15-51.

CAMARGO, Bruna Caroline. **Políticas de valorização docente na educação básica pública: relações entre desigualdade de financiamento e as políticas de valorização na rede pública estadual do Paraná e em oito redes públicas municipais dos Campos Gerais/PR**. 2020. 188 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, f. 2020.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) – alguns elementos para discussão**. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/apresentacoes-em-eventos/eventos-2023/arquivos-2023/RubensCamargo.pdf>. Acessado em: 27 de março de 2025.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; GIL, Juca; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **RBPAE**, v.25, n.2, p. 341-363, mai. /ago. 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa de Camargo; JACOMINI, Márcia Aparecida. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Educação em Foco**, ano 14 - n. 17 - julho 2011 - p. 129-167. Disponível em:

file:///C:/Users/Andr%C3%A9%20Lins%20de%20Melo/Downloads/Carreira_e_salario_do_pessoal_docente_da_Educacao_.pdf. Acessado em: 18/02/2023.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; SANTOS, Gesmar Rosa dos; CHECCO, Guilherme Barbosa; MENDES, Alesi Teixeira. Saneamento básico no Brasil: perfil do investimento público para a universalização e promoção do direito à água. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, 29, janeiro-junho. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12150/3/BRUA_29_Artigo_2_Saneamento_basico_no_Brasil.pdf. Acessado em: 15/10/2023.

CARISSIMI Aline Chalus Vernick; TROJAN, Rose Meri. **A valorização do professor no Brasil no contexto das tendências globais**. In: Jornal de políticas educacionais. N° 10 agosto-dezembro de 2011 | PP. 57–69. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/26301/17502>. Acesso em: 16 set. 2020.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. (Equipe de trad. PPCCAMP). 2. ed., Campinas: Papirus, 1988.

CASSETTARI, Nathalia. Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil. 2012. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari_res_int_GT2.pdf. Acessado em: 18/02/2023.

CATHARINO, Alex. Fundamentos teóricos do liberalismo. In: PAIM, Antonio (Org.). **Evolução histórica do liberalismo**. 2 ed. São Paulo, LVM Editora, 2019, pp. 21-55.

CENTRO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Governo Bolsonaro publica portaria que zera reajuste do Piso do Magistério em 2021**. 27 de novembro de 2020. Disponível em: <https://cpers.com.br/governo-bolsonaro-publica-portaria-que-zera-reajuste-do-piso-do-magisterio-em-2021/>. Acessando em: 18/03/2022.

CELLARD, André. “A análise documental”. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, pp. 295-316, 2008.

CHAMON, Magda. **Trajetória de Feminização do magistério: ambiguidade e conflitos**. Belo Horizonte: Autêntica; FCH-FUMEC, 2005.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Poder do estado e poder dos docentes: um olhar sobre o movimento docente na UFPA**. Belém-PA: SPEP/GRAPHITE, 1997.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40(1), e 37668, 2018, p. 1-12.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, p. 95-12, jan./abr. 2015.

CHELALA, Charles Achcar. **A magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. Macapá: UNIFAP, 2008.

CHEPTULIN, Alexandre. **A Dialética Materialista - categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

CHIARIELLO, Caio Luis; EID, Farid. Revisando conceitos: polivalência, politécnica e cooperação no debate sobre a organização do trabalho. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 1, jul. /dez. 2011. Disponível em: <
[file:///C:/Users/Andr%C3%A9%20Lins%20de%20Melo/Downloads/9-artigo-chiariello-e-eid-final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Andr%C3%A9%20Lins%20de%20Melo/Downloads/9-artigo-chiariello-e-eid-final%20(1).pdf)>. Acesso em: 10/05/2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CIEGLINSKI, Amanda; HARNIK, Simone. Quanto vale a valorização docente. **Revista Ensino Superior**, 04/03/2013. Disponível em:
<https://revistaensinosuperior.com.br/2013/03/04/quanto-vale-a-valorizacao-docente/>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Piso nacional do magistério e implicações na gestão municipal. 2017. Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2017/06/aprece-associacao-dos-municipios-do-estado-do-ceara_apresentacao_piso_magisterio_aprece_06-06-2017.pdf. Acessado em: 06/10/2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO-CNTE. Gestão municipal de Macapá/AP deve constar em lista de denúncia à Organização Internacional do Trabalho (OIT) por práticas e aç.... **CNTE**, 23/11/2023. Disponível em:
[file:///D:/pen%20drive%20julho%202025/pccr%20dos%20munic%C3%ADpios/S%C3%B3%20greves/Gest%C3%A3o%20municipal%20de%20Macap%C3%A1/AP%20deve%20constar%20em%20lista%20de%20den%C3%Bancia%20%C3%A0%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20do%20Trabalho%20\(OIT\)%20por%20pr%C3%A1ticas%20e%20a%C3%A7%C3%A3o%20-%20CNTE-CUT.htm](file:///D:/pen%20drive%20julho%202025/pccr%20dos%20munic%C3%ADpios/S%C3%B3%20greves/Gest%C3%A3o%20municipal%20de%20Macap%C3%A1/AP%20deve%20constar%20em%20lista%20de%20den%C3%Bancia%20%C3%A0%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20do%20Trabalho%20(OIT)%20por%20pr%C3%A1ticas%20e%20a%C3%A7%C3%A3o%20-%20CNTE-CUT.htm). Acesso em: 02/11/2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO-CNTE. Usar gratificação para atingir valor do Piso para trabalhadores e trabalhadoras da educação é ilegal. **CNTE**, 08/02/2023. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/usar-gratificacao-para-atingir-valor-do-piso-para-trabalhadores-e-trabalhadoras-da-educacao-e-ilegal-f2a1>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

CONSTANTINO, Michel; PEGORARE, Alexander Bruno; COSTA, Reginaldo Brito da. Desempenho regional do IDH e do PIB per capita dos municípios de Mato Grosso do Sul, Brasil, entre 2000 e 2010. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 17, n. 2, p. 234-246, abr./jun. 2016.

CONSULTOR JURÍDICO. Cármen Lúcia permite parcelamento de salários dos servidores públicos do Amapá. 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-31/carmen-lucia-permite-parcelamento-salarios-amapa>. Acessado em: 30/09/2021.

CORAZZA, G. (1996). O todo e as partes: uma introdução ao método da economia política. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 26, Número Especial, p. 35-50.

CORREA, Selfane A. Charleaux. Como ficou a carreira dos professores que trabalharam durante a pandemia de Covid-19. **Jusbrasil**, 17/03/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/como-ficou-a-carreira-dos-professores-que-trabalharam-durante-a-pandemia-de-covid-19/1418175211>. Acesso em: 5 de março de 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. **Mais da metade dos municípios brasileiros depende da administração pública**. 15/12/2018. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2018/12/mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-depender-da-administracao-pub.html>. Acessado em: 04/01/2024.

CORREIO, Maria Antonia Nascimento; CORREIO, Sandra Regina Smith. Desemprego de jovens amapaenses com escolarização superior em Macapá e Santana. **Revista EM PAUTA**, Rio de Janeiro - 2º Semestre de 2016 - n. 38, v. 14, p. 344 – 363.

COSTA, Ailton. **O prefeito de Macapá (AP) e a privatização da Educação**. Esquerda online, 25/02/2029. Disponível em: [file:///D:/pen%20drive%20julho%202025/pccr%20dos%20munic%C3%ADpios/S%C3%B3%20greves/O%20prefeito%20de%20Macap%C3%A1%20\(AP\)%20e%20a%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Esquerda%20Online.htm](file:///D:/pen%20drive%20julho%202025/pccr%20dos%20munic%C3%ADpios/S%C3%B3%20greves/O%20prefeito%20de%20Macap%C3%A1%20(AP)%20e%20a%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Esquerda%20Online.htm). Acesso em 02/11/2025.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. In: **Revista Brasileira de Política e Administração Educacional (RBPAE)**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 105-121, jan./abr. 2010. Quadrimestral. ISSN 1678-166X.

COSTA, Janayna Santos de Sousa. **Avaliação do grau de desenvolvimento dos municípios amapaenses**. 84 p. 2016. Dissertação (mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2016.

COSTA, Vera Lucia Cabral (Org.); MAIA, Eny Marisa; MANDEL, Lucia Mara. **Gestão educacional e descentralização**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos**. 6. ed. São Paulo. Cortez, 2008. p. 43-60.

CZIMIKOSKI, Fernando. **O PIB reflete o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico?** 47 f. 2015. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Economia e Relações Internacionais Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134839>. Acessado em: 20/12/2023.

DAL ROSSO, S. Jornada de trabalho. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <http://https://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=77>. Acesso em: 17 set. 2020.

DANTAS, Jéferson Silveira; BASSI, Marcos Edgar. A responsabilização docente no âmbito da pedagogia das competências e habilidades. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 22, n. 49, p. 264-288, maio/ago. 2021.

DARDOT, P. e LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo Editora, 2016.

DAVIES, Nicholas. **O Tribunal de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano, 2001.

DAVIES, Nicholas. Gestão financeira da educação: o legal x o real? In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo (Org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 146-168.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb; a redenção da Educação Básica?**. Autores associados. São Paulo: 2006.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 89, n. 223, p.445-454, set./dez. 2008.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. **REVISTA PEDAGÓGICA**, V.17, n.33, jul. /dez. 2014. Disponível em: <
[file:///C:/Users/Andr%C3%A9%20Lins%20de%20Melo/Downloads/2852-Texto%20do%20Artigo-10016-1-10-20150801%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Andr%C3%A9%20Lins%20de%20Melo/Downloads/2852-Texto%20do%20Artigo-10016-1-10-20150801%20(1).pdf)>. Acesso em: 10/05/2021.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, Marwil Jhonatan. Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliador de uma política industrial base no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 3 (140), pp. 576-600, julho-setembro/2015.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS-DIEESE. Balanço dos pisos salariais negociados em 2008. **DIEESE**, Nota Técnica, Nº 44 – maio 2009. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodospisos/2009/estPesq44pisosSalariais2008.html>. Acessado em: 29 de março de 2025.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS-DIEESE. Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos: salário-mínimo nominal e necessário. **DIEESE**. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acessado em: 29 de março de 2025.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS-DIEESE. Salário-Mínimo: pela manutenção da valorização! **DIEESE**, Nota Técnica, Número 218, 12/2019. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec218SalarioMinimo.html>. Acessado em: 29 de março de 2025.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SÓCIOECONÔMICOS-DIEESE. Salário-mínimo nominal e necessário. **DIEESE**.

Disponível em:

file:///C:/Users/user/Downloads/salario_minimo_nominal_e_necessario_DIEESE-1.pdf.

Acessado em: 29 de março de 2025.

DIÁRIO DO AMAPÁ. Cidades. **Prefeitura de Macapá implanta piso salarial nacional dos professores municipais**. 2021. Disponível em:

<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/prefeitura-de-macapa-implanta-piso-salarial-nacional-dos-professores-municipais/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

DIÁRIO DO AMAPÁ. Justiça manda GEA pagar por inteiro salário de servidores. 30/3/2016.

Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/ultima-hora/justica-manda-gea-pagar-por-inteiro-salario-de-servidores/>. Acessado em: 30/09/2021.

DIAS, Rodrigo. Servidores da educação protestam após descontos abusivos e falta de pagamento do prefeitura de Macapá. SelesNafes.com. 16 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://selesnafes.com/2024/12/servidores-da-educacao-protestam-apos-descontos-abusivos-e-falta-de-pagamento-da-prefeitura-de-macapa/>. Acesso em: 02/11/2025.

DUTRA JÚNIOR, Adhemar. ABREU, Mariza; MARTINS, Ricardo; BALZANO, Sonia. **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público: LDB, Fundef, Diretrizes Nacionais e nova concepção de carreira**. Brasília: Fundescola/ MEC, 2000.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Petrópolis, Ação Educativa, 2009.

ELIEL, Estevam. Governo do AP anuncia parcelamento de salários dos servidores públicos. 26/03/2016. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/governo-do-ap-anuncia-parcelamento-de-salarios-dos-servidores-publicos.html>. Acessado em: 30/09/2021.

ENGELS, Friedrich. **Uma breve biografia de Karl Marx**. 1. ed. Boitempo, 2019

EXTRACLASSE. Professores reivindicam remuneração especial para trabalho adaptado. **Extraclasse**, 21 de novembro de 2023. Disponível em:

<https://www.extraclasse.org.br/educacao/2023/11/professores-reivindicam-remuneracao-especial-para-trabalho-adaptado/>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

EVANGELISTA, Olinda. Políticas públicas educacionais contemporâneas, formação docente e impactos na escola. In: ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino, 16., 2012, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2012. p. 1-13.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia M.; GONÇALVES, Leonardo (Orgs.). **Trabalho e educação: Interloquções marxistas**. Rio Grande/RS: Ed. da FURG, 2019. p. 83-120.

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara. Curso de Pedagogia, organizações multilaterais e o superprofessor. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 185-198, julho/set. 2012. Editora UFPR.

EVANGELISTA, Simone Torres; VALENTIM, Igor Vinicius Lima. Remuneração Variável de Professores: controle, culpa e subjetivação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 999-1018, jul./set. 2013.

EVARISTO, Thamiris. Tempo livre no capitalismo: alienação e reprodução. In: Dossiê 285: Trabalho reprodutivo. **Esquerda.net**, Lisboa-Portugal, 22 de julho, 2018. Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/tempo-livre-no-capitalismo-alienacao-e-reproducao/56192>. Acesso em: 10/05/2021.

FARENZENA, Nalú. Panorama do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. **Fineduca**, v. 02, n. 06, p. 01-15, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/index>>. Acessado em: 23/10/2016.

FARENZENA, Nalú. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta da educação básica. **Fineduca**, v. 10, n. 21, p. 01-15, 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641/58637>>. Acessado em: 14/06/2025.

FARIAS, Adriana de Jesus Diniz. **A Carreira Docente na Rede Municipal de Ensino de Belém-Pará sob a Ótica dos Professores**. PPGED/UFPA: dissertação de mestrado, 2014. Disponível em http://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/m14_adriana.pdf. Acesso em: 10/05/2021.

FEDEERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Municípios aguardam há 3 anos decisão do STF sobre divisão dos royalties do petróleo. 18/03/2016. Disponível em: <https://famurs.com.br/area-tecnica/9/noticia/1186>. Acesso em: 12 de junho de 2025.

FERNANDES, Ruhama Bezerra; DE LIMA TAVARES, Adilson; AZEVEDO, Yuri Gomes Paiva. Relação entre o valor adicionado das atividades econômicas e o produto interno bruto do Rio Grande do Norte. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 17, n. 2, p. 757-782, 2018.

PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. Educação no meio rural: diferenciais entre o rural e o urbano. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2021. ISSN 1415-4765.

FERREIRA, Denielson Moura; GUTIERREZ, Dalva Valente Guimarães; LIMA, Adriely Cordeiro. A carreira docente dos profissionais da educação básica da rede pública de ensino do estado do Pará após o plano de carreiras, cargos e remuneração (PCCR/2010). Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, realizado em 27 e 28 de agosto de 2015 em Gramado – RS. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2016/06/17/anais-do-iii-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em: 25/05/2025/

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out./dez. 2013.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; BASSI, Marcos Edgar; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. Remuneração Docente no Brasil sob a Ótica da Disputa pelo Fundo Público (2008 A 2020). **Arquivos de Analíticos de Políticas Educativas**, Vol. 30, No. 48, 5 de abril de 2022. ISSN 1068-2341.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Vencimento salarial de professores na esfera municipal em tempos de fundos contábeis. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.4, n.5, 2014. ISSN: 2236-5907.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Por entre direitos afirmados e renegados: a luta docente pelo piso salarial profissional nacional de 20 horas em Campo Grande, MS. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 39, e87121, 2023.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem; CAMPO, Viviane Gregorio de. Remuneração docente: efeitos do plano de cargos, carreira e remuneração em contexto municipal. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.28, n.106, p. 25-44, jan./mar. 2020.

FERREIRA, Denielson Moura. **Mudanças e permanências na carreira do magistério estadual do Pará:1986-2010**, Universidade Federal do Pará, 2016.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN**. 2014. 353 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014.

FERREIRA, Norma-Iracema; SILVA, Dilene-Kátia; CUSTÓDIO, Rosalda-Ivone. **A educação à luz da Constituição do Estado do Amapá**. Macapá-AP: Universidade Federal do Amapá-UNIFAP, Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional, 2009. Mimeo.

FERREIRA, Rubens da Costa. **A avaliação de desempenho de professores da educação básica em tempos de redefinição do papel do Estado em municípios paraenses**. 282 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2022.

FERREIRA JR., Amarilio; BITTAR, Marisa. A ditadura militar e a proletarianização dos professores. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, set./dez. 2006.

_____. Elitismo e exclusão na educação brasileira. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.). **Políticas públicas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008, pp. 129-152.

FIGUEIREDO, Fabiana. Amapá ultrapassou os 845 mil habitantes em julho, segundo estimativa do IBGE. G1-AP. 28/08/2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/08/28/amapa-ultrapassou-os-845-mil-habitantes-em-julho-segundo-estimativa-do-ibge.ghtml>. Acessado em: 18/03/2022.

_____. População do Amapá ultrapassou os 861,7 mil habitantes, segundo estimativa do IBGE. 27/08/2020, G1-AP. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/08/27/populacao-do-amapa-ultrapassou-os-8617-mil-habitantes-segundo-estimativa-do-ibge.ghtml>. Acessado em: 18/03/2022.

FIGUEIREDO, N.M.A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2a ed. São Caetano, do Sul, São Paulo, Yendis Editora, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **História do plano real: fundamentos, impactos e contradições**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal 2005-2016**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 223 de março de 2025.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Metodologia**. Sistema Firjan, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2025.

FONSECA, Marília. A experiência de cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial: redefinindo o papel da educação e do professor. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 7, n. 12, jan./jun. 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: DATHEIN, Ricardo (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. pp. 10-71.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1982. Caps. I, VI.
<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POSS-GRADUACAO/MILTON%20FRIEDMAN/Capitalismo%20e%20Liberdade%20-%20Milton%20Friedman.pdf>

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 25-54.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

_____. Política e gestão educacional na contemporaneidade. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009a, p. 65-80.

_____. Prefácio. *In*: ALGEBAIL, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009b, p. 17-24.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FURLANETE, Karina Lane Viane Ramalho de Sá; CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva; SANTOS, Silvia Alves dos. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 2, p. 1098-1113, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14548/15179#info>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

GARCIA, Paulo Sergio; BRITO, Carlos Alexandre Felicio. Indicadores educacionais atrelados ao professor: falta de formação ou negligência. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14052/15479#info>. Acessado em: 26/10/2024.

GATTI, A. B. **Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica**. CADERNOS DE PESQUISA v.42 n.145 p.88-111, jan. /abr. 2012.

GATTI, Bernadete Angelina. Valorização da docência e avaliação do trabalho docente: o papel da avaliação participativa em um contexto institucional. GATTI, Bernadete A. (Org.). **O trabalho docente: avaliação, valorização, controvérsias**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.

GATTI, Bernadete A (Org.). **O trabalho docente: avaliação, valorização, controvérsias** – Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília, UNESCO, 2009. 294 p.

GAYA, Lázaro. **Prefeito de Macapá anuncia pagamento do piso salarial aos professores municipais**. O Amapá News, 16/10/2021. Disponível em: <https://oamapanews.com/noticia/prefeito-de-macapá-anuncia-pagamento-do-piso-salarial-aos-professores-municipais>. Acesso em: 31 de março de 2025.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: feitos e fetiches. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, vol. 12, nº 22, jan.-jun.-2004 e nº 23, jul.-dez.-2004, p. 34-42.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: Manual do usuário. In: SILVA Tomas Tadeu; GENTILI, Pablo (Org.). **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

_____. **Educar para o desemprego:** a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 76-92.

GIANNAZI, Carlos. **Sala de aulas superlotadas: prejuízos incalculáveis.** Alesp: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 10/02/2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=361728>. Acessado em: 14/10/2024.

GUAZZELLI, César Augusto. **História contemporânea da América Latina (1960-1990).** Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Andreia Ribeiro; MORETTI, Ricardo de Souza; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Tipologia dos municípios e a gestão das políticas públicas urbanas no federalismo brasileiro. **OCULUM ENSAIOS – Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, v. 19, e224754, 2022. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/5157>. Acesso em: 27 de janeiro de 2024.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista da; OLIVEIRA, João Ferreira de; CARMARGO, Rubens Barbosa de. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. **RBP**, v. 22, n. 2, p. 253-276, jul. /dez. 2006.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. Remuneração docente em contexto de austeridade fiscal: uma análise das redes municipais de ensino dos estados de Mato Grosso do Sul e do Paraná. **Revista Brasileira de Educação**, v. 27, e270033, 2022.

GOUVEIA, Cristiane Talita Gromann de; GOUVEIA NETO, Sérgio Candido de. Contratação do Professor Primário: da Era Pombalina ao Regime Militar. **Rev. EDUCA**, Porto Velho (RO), v.2, n.4, pp. 18-39, 2015.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois:** reinterpretação sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 220-245.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997.** Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001, p. 201-226.

GROCHOSKA, Marcia Andreia. **Políticas educacionais e a valorização do professor: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais – PR.** 2015. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) - Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba: PR, 2015.

GUAZZELLI, César Augusto. **História contemporânea da América Latina (1960-1990).** Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

GUIMARÃES, Valeska Nahas; SOARES, Sandro Vieira; CASAGRANDE, Maria Denize Henrique. Trabalho docente voluntário em uma universidade federal: nova modalidade de trabalho precarizado? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 03, p. 77-101, set. 2012.

GURGEL, Rogério Fernandes. Trabalho docente: política de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino. 225 f. 2012. Tese (Doutorado). João pessoa: UFPB, 2012.

GUTINETTES, Dalva Valente Guimarães. **Política de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará na década de 1990 e suas Relações com a Reforma do Estado**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará. . Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém – PA: UFPA, 2005.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre - RS: UFRGS, 2010.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães (Coord.); CARVALHO, F; JACOMINI, M; BRITO, V. Planos de Carreira de Professores da Educação Básica em Estados e Municípios Brasileiros no Contexto da Política de Fundos - FT-PCCR. In: **REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DE ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: configurações, impasses, impactos e perspectivas**. OBEDUC, (CEPPPE) -FEUSP, USP. Relatório de Pesquisa, 2013, p. 120.

_____; CARNEIRO, Ana Paula da Silva; MENDONÇA, Thalia Barbosa; LIMA, Bruna Letícia Matos. Formas e critérios de movimentação na carreira em municípios paraenses: o caso da Região de Integração do Guamá. In: ROLIM, Rosana Maria Gemaque; GUIMARÃES, Marielson Rodrigues; MONTEIRO, Felipe Gomes (Org.). **Carreiras e remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2022. P. 149-170.

_____; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; DA LUZ, Silvia Letícia D'Oliveira. A carreira dos profissionais do magistério do sistema municipal de educação de Belém (PA): o dito e o feito. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**. n. 10, agosto-dezembro de 2011, pp. 46–56.

_____; VARGAS, Soraya Nazaré Camargo; FERREIRA, Rubens da Costa. Carreira docente como fator de valorização na profissão: aportes históricos e teóricos. In: ROLIM, Rosana Maria Gemaque; GUIMARÃES, Marielson Rodrigues; MONTEIRO, Felipe Gomes (Org.). **Carreiras e remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2022. p. 21-62.

G1 AP. **Governo do Amapá anuncia fim do parcelamento de salários dos servidores públicos após 5 anos**. Macapá, 28/10/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/10/28/governo-do-amapa-anuncia-fim-do-parcelamento-de-salarios-dos-servidores-publicos-apos-5-anos.ghtml>. Acessado em: 20/09/2022.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2011.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo. Boitempo, 2016.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. Instituto Liberal, 1990.

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seus financiamento**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Macapá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 9 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE. Análise da participação da administração pública na economia: Brasil e Ceará. Informe n. 144, / Fortaleza – Ceará: Ipece, dezembro 2018.

IORIO, Ubiratan Jorge. As escolas econômicas liberais contemporâneas. In: PAIM, Antonio (Org.). *Evolução histórica do liberalismo*. 2 ed. São Paulo, LVM Editora, 2019, pp. 221-241.

JACINTO, Paulo de Andrade; RIBEIRO, Eduardo Pontual. Crescimento da produtividade no setor de serviços e da indústria no Brasil: dinâmica e heterogeneidade. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 3, 2015, pp. 401-427.

LIMA, Jessica. A educação básica também precisa de dedicação exclusiva”, afirma vice-presidente da CNTE. **Sagres**, 29 de junho de 2023. Disponível em: <https://sagresonline.com.br/a-educacao-basica-tambem-precisa-de-dedicacao-exclusiva-afirma-vice-presidente-da-confederacao-de-trabalhadores-em-educacao/>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

JACOMINI, Márcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica P.; CAMARGO, Rubens Barbosa de. **Financiamento da educação e remuneração docente na educação básica: uma abordagem a partir de planos de carreira, vencimentos e composição remuneratória em 2010**. Porto Alegre - RS: **Revista de Financiamento da Educação**, V. 2, N. 10, 2012.

JACOMINI, Márcia Aparecida; NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; IMBÓ, Kátia Aparecida dos Santos. Composição da remuneração de professores de redes de ensino estaduais. **Eccos – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 52, p. 1-25, e11159, jan./mar. 2020e-ISSN: 1983-9278. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/eccos/n52/1983-9278-eccos-52-e11159.pdf>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Carreira docente de valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. **Pro. posições**, V. 27, N. 2 (80), p. 177-202 | maio/ago. 2016.

JACOMINI, Márcia Aparecida; GIL, Juca; CASTRO, Edimária Carvalho de. Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais. **RBP AE** - v. 34, n. 2, p. 437 - 459, mai. /ago. 2018.

JACOMINI, Márcia Aparecida; CRUZ, Rosana Evangelista da; CASTRO, Edimária Carvalho de. Jornada de Trabalho Docente na Rede Pública de Educação Básica: Parâmetros para Discussão. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 28(32). 9 de março de 2020. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4862>.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Carreira docente de valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. *Proposições*, V. 27, N. 2 (80), p. 177-202 | maio/ago. 2016.

JORNAL DO DIA. Profissionais da Educação deliberam greve em Macapá. 28/06/2018. Disponível em: <file:///D:/pen%20drive%20julho%202025/pccr%20dos%20munic%C3%ADpios/S%C3%B3%20greves/Jornal%20do%20Dia.htm>. Acesso em: 02/11/2025.

JUSBRASIL, Juiz determina que município pague gratificação a professora de Educação Física. **Jusbrasil**, 17/02/2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/juiz-determina-que-municipio-pague-gratificacao-a-professora-de-educacao-fisica/305951259>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

LAGARES, Rosilene. A educação municipal no Brasil: atribuições legais e desafios históricos. In: SILVA, Andréia Ferreira da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de; LOUREIRO, Walderês Nunes. (Orgs.). **A qualidade da educação básica municipal: sistemas e escolas em Goiás**. São Paulo: Xamã, 2009.

LEITE NETO, Francisco Costa. Endividamento por empréstimos consignados de docentes da educação básica da rede pública estadual em Macapá / AP (2003 a 2016). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Educação. Macapá, 2019.

LEITE NETO, Francisco Costa; BARLETA, Ilma de Andrade. Piso salarial profissional nacional do magistério: implementação na Rede Pública de Ensino da Educação Básica estadual do Amapá. **Revista Cocar**. v.14, n.30, setembro /dezembro, 2020, p. 1-18.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. revista e ampliada – Goiânia: MF Livros, 2008.

LOURENCETTI, Gisela do Carmo. A baixa remuneração dos professores: algumas repercussões no cotidiano da sala de aula. **R. Educ. Públ.**, Cuiabá, v. 23, n. 52, p. 13-32, Jan./Abr., 2014.

KIELING, Luisa Michels. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro: adaptações metodológicas e usos em políticas públicas**. 115 f. 2014. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

KOPNIN, Pavel Vassílyevitch. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 7-58.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute. SCHELLER, Morgana. BONOTTO, Danusa de Lara. **Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização**. Revista de investigaciones UNAD Bogotá – Colômbia, No. 14, julio-diciembre 2015. Disponível em: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/viewFile/1455/1771>

KUENZER, Acácia. Sob a reestruturação produtiva, enfermeiros, professores e montadores de automóveis se encontram no sofrimento do trabalho. CONGRESSO BRASILEIRO DE ENFERMAGEM, 53., 2001., Curitiba, PR, 2001, p. 1-13. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tes/v2n1/07.pdf>. Acesso em: 10/05/2021.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 55-75.

_____. **Ensino Médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Sistema educacional e a formação dos trabalhadores: a desqualificação do ensino médio flexível. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(1):57-66, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2020.v25n1/57-66/pt>. Acessado em: 14/02/2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LEHER, R. Valorização do magistério. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

LEITE NETO, Francisco Costa; BARLETA, Ilma de Andrade. Piso salarial profissional nacional do magistério: implementação na Rede Pública de Ensino da Educação Básica estadual do Amapá. **Revista Cocar**. v.14, n.30, Setembro /Dezembro, 2020, p. 1-18.

LIBÂNEO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos, para quê?** 12. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

LIMA, Prycyla de Macedo. **Contrato nulo com a administração pública e seus efeitos trabalhistas**. JUSBRASIL, 03 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/contrato-nulo-com-a-administracao-publica-e-seus-efeitos-trabalhistas/2285247206?msocid=1a0a38a546b86aba3e162c4b47b86bdd>. Acessado em: 15/09/2024.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. Poder político e educação no Brasil: uma análise crítica da Lei n. 4024/1961. **Trabalho Necessário**, ano 8, n. 10, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6103/5068>. Acessado em: 28/04/2023.

LOBATO, Sidney da Silva. **Educação na fronteira da modernização**: a política educacional no Amapá (1944-1956). Belém: Paka-Tatu, 2009.

LOURENCETTI, Gisela do Carmo. A baixa remuneração dos professores: algumas repercussões no cotidiano da sala de aula. **R. Educ. Públ.**, Cuiabá, v. 23, n. 52, p. 13-32, jan./abr., 2014.

MACAPÁ. **Decreto n. 0669/2016-PMM**, de 28 de abril de 2016. Publica as tabelas que concederam reajustes salariais correspondentes aos interstícios referentes aos anos de 2011 a 2015, aos servidores do quadro de pessoal efetivo integrantes do grupo ocupacional do magistério, categorias profissionais de professor e pedagogo do Município de Macapá. Macapá-AP, 28 de abril de 2016.

_____. **Decreto municipal n. 4.863/2021**, de 09 de setembro de 2021. Institui normas regulamentadoras ao processo seletivo simplificado para contratação temporária de professores para atuarem nas ações concernentes ao programa educa Macapá.

_____. **Decreto municipal n. 5.635/2021-PMM**, de 29 de outubro de 2021. Dispõe sobre a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica no âmbito do Município de Macapá, Estado do Amapá, e dá outras providências, 2021.

_____. **Decreto n. 5.635/2021-PMM**, de 29 de outubro de 2021. Dispõe sobre a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica no âmbito do Município de Macapá, Estado do Amapá, e dá outras providências, 2021.

_____. **Decreto n. 3.184/2023-PMM**, de 04 de setembro de 2023. Dispõe sobre a adoção de medidas administrativas para a contenção de despesas na administração pública municipal. Macapá-AP, 04 de setembro de 2023.

_____. **Decreto n. 2.491/2024-PMM**, de 11 de novembro de 2024. Regulamenta a Lei n, 2.730, de 18 de dezembro de 2023, que instituiu o Prêmio Educa Macapá de Alfabetização, edição 2024, na rede municipal de ensino de Macapá e dá outras providências.

_____. **Edital n. 001/20214**, de 08 de julho de 2014. Processo Seletivo Simplificado destinado à seleção de candidatos ao preenchimento de vagas para a prestação de atividade voluntária por tempo determinado (oito meses) no Programa “MACAPÁ MUNICÍPIO ALFABETIZADO” a ser desenvolvido em parceria com o Programa Brasil Alfabetizado do Ministério da Educação, nos termos e nas condições disciplinadas pelo Decreto Municipal nº 1.567/2014-PMM, de 28 de Julho de 2014 e pela Resolução/CD/FNDE Nº 52, de 11 de dezembro de 2013, de acordo com o estabelecido neste Edital e na legislação pertinente. Macapá-AP., 08 de julho de 2014.

_____. **Edital n. 02/2018**, de 17 de maio de 2018. A Prefeitura Municipal de Macapá, tendo em vista o contrato celebrado com a FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, faz saber que será realizado em locais, datas e horários a serem oportunamente divulgados, Concurso Público para provimento de cargos e formação de cadastro de reserva, o qual reger-se-á de acordo com as Instruções Especiais que fazem parte deste Edital. Publicado no Diário Oficial do Município de Macapá, de 17/05/2018.

_____. **Edital referente ao Decreto municipal n. 4863/2021 – PMM**, de 09 de setembro de 2021. Regulamenta o processo seletivo simplificado de professores para o Programa Educa Macapá.

_____. **Edital n. 0001/2023**, de 14 de março de 2023. Processo seletivo simplificado ao provimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professor da educação infantil e ensino fundamental para as escolas municipais de Macapá – zona urbana e rural.

_____. **Edital n. 005/2024**, de 10 de junho de 2024. Edital Programa Brasil Alfabetizado n. 01/2024 – processo seletivo simplificado – alfabetizadores e tradutores-intérpretes da Língua Brasileira de Sinais.

_____. **Edital n. 006/2024**, de 18 de junho de 2024. Processo seletivo simplificado ao provimento de vagas e formação de cadastro reserva para contratação temporária de excepcional interesse público de professor da educação infantil e ensino fundamental e coordenadores pedagógicos para as escolas municipais de Macapá – zona urbana e rural.

_____. **Lei nº 2178/2015 GAB/PMM**, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Macapá (PME/MCP) e dá outras providências.

_____. **Lei nº 2.730/2023-PMM**, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Prêmio Educa Mais Macapá de Alfabetização no âmbito da rede municipal de ensino de Macapá, e dá outras providências.

_____. **Lei complementar nº 014/2000-PMM**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Município de Macapá, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Macapá-AP, 04 de dezembro de 2001.

_____. **Lei complementar nº 065/2009-PMM**. Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação pública do município de Macapá e dá outras providências, 2009.

_____. **Lei complementar nº 074/2010-PMM**, de 10 de agosto de 2010. Dispõe sobre a alteração da Lei complementar n. 065/2009-PMM, que dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação pública do município de Macapá e dá outras providências. Macapá-AP, 10 de agosto de 2010.

_____. **Lei complementar nº 122/2018-PMM**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Município de Macapá, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Macapá-AP, 24 de abril de 2018.

_____. **Lei complementar nº 152/2022-PMM**, de 29 de agosto de 2022. Altera a tabela de vencimentos do grupo ocupacional do magistério público municipal, e dos especialistas na educação de Macapá, alterando os anexos I e II, da Lei complementar n. 065/2009-PMM, de 31 de dezembro de 2009 e dá outras providências. Macapá-AP, 29 de agosto de 2022.

_____. **Lei complementar nº 167/2023-PMM**, de 09 de maio de 2023. Altera as tabelas de vencimentos do grupo ocupacional do magistério público municipal de Macapá e do grupo de especialistas na educação, dos anexos I e II, da Lei complementar n. 065/2009-PMM, de 31 de dezembro de 2009; e a tabela de vencimento do piso salarial profissional municipal do grupo ocupacional dos auxiliares educacionais-PSPMGAE, do anexo único da Lei complementar n. 153/2022-PMM e dá outras providências. Macapá-AP, 09 de maio de 2023.

_____. **Lei complementar nº 175/2023-PMM**, de 12 de junho de 2023. Altera as tabelas de vencimentos do piso salarial dos cargos de médico e médico veterinário; dos demais cargos do grupo ocupacional de atividades de saúde de nível superior e atividades administrativas; do grupo ocupacional de atividades de saúde de nível intermediário, todos constantes na Lei complementar n. 123, de 24 de julho de 2018. Macapá-AP, 12 de junho de 2023.

_____. **Lei complementar nº 177/2023 – PMM**, de 12 de junho de 2023. Altera Lei complementar n. 053/2008-PMM, alterada pelas leis complementares n. 089/2011-PMM e 126/2018-PMM, que dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais do grupo ocupacional de tributação, arrecadação e fiscalização do município de Macapá e dá outras providências. Macapá-AP, 12 de junho de 2023.

_____. **Lei complementar nº 180/2023 – PMM**, de 12 de junho de 2023. Altera a tabela de vencimentos básicos do anexo único da Lei complementar n. 095, de 10 de abril de 2012, alterada pela Lei complementar n. 125/2018-PMM, que dispõe do plano de cargo, carreira e remuneração do grupo ocupacional de carreira jurídica do município de Macapá. Macapá-AP, 12 de junho de 2023.

_____. **Lei complementar nº 193/2024 – PMM**, de 28 de março de 2024. Dispõe sobre a recomposição salarial nos vencimentos dos serventuários efetivos integrantes do quadro de pessoal permanente, inclusive, os cargos comissionados, contratos administrativos, pensionistas, aposentados, servidores civis e servidores do quadro em extinção do poder executivo municipal do município de Macapá. Macapá, 28 de março de 2024.

_____. **Lei municipal n. 868/1997**, de 18 de março de 1997. Autoriza o Poder Executivo do Município de Macapá a proceder a contratação de pessoal através de contrato administrativo, por tempo determinado, em caráter excepcional e dá outras providências.

_____. **Lei municipal n. 039/2006**, de 13 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do Município de Macapá.

_____. **Lei municipal n. 065/2009**, de 31 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação pública do Município de Macapá e dá outras providências.

_____. **Lei municipal n. 1679/2009**, de 15 de abril de 2009. Autoriza o chefe do Poder Executivo do Município de Macapá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado para atender a carência de servidor nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal, e dá outras providências.

_____. **Lei municipal n. 1758/2009**, de 31 de dezembro de 2009. Cria, acrescente, redimensiona, transforma cargos e altera dispositivos da Lei nº 976/99 PMM, que dispõe sobre a criação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, inativos e pensionistas do Município de Macapá e dá outras providências. Macapá-AP, 31 de dezembro de 2009.

_____. **Lei municipal n. 1785/2010**, de 18 de maio de 2010. Dispõe sobre a alteração da Lei n. 1679/2009-PMM, que autoriza o chefe do Poder Executivo do Município de Macapá a efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a carência de servidor nos estabelecimentos da rede pública municipal e dá outras providências.

_____. **Lei municipal n. 1904/2011**, de 24 de outubro de 2011. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender carência de servidores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal e dá outras providências.

_____. **Lei municipal n. 2040/2013**, de 08 de março de 2013. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender carência de servidores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal.

_____. **Lei municipal n. 2201/2015**, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a autorização legislativa para prorrogação dos contratos administrativos, nos casos que especifica.

_____. **Lei municipal n. 2289/2017**, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do Art. 37 da Constituição Federal.

_____. **Lei complementar n. 136/2020**, de 13 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a organização da Prefeitura Municipal de Macapá e de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, e dá outras providências. Macapá-AP, 13 de janeiro de 2020.

_____. **Lei municipal complementar nº 153/2022-PMM**, de 29 de agosto de 2022. Dispõe sobre a criação do piso salarial profissional do grupo ocupacional dos auxiliares educacionais – PSPMGAE com base na Lei Complementar nº 106/2014-PMM e Lei Complementar nº 135/2019-PMM e na meta 18, estratégia 18.6 da Lei nº 2.178/2015-PMM, que estabelece o Plano Municipal de Educação e os profissionais constante no Decreto nº 1.561/2011-PMM, e dá outras providências.

_____. **Lei Orgânica do Município**. Palácio Janary Nunes. 27 de agosto de 2015. Diário do Município, 08 set. 2015.

_____. **Portaria n. 0272/2024-SEMED/PMM**, de 8 de abril de 2024. Dispõe sobre a revogação da Portaria n. 0259/2021 e a Portaria 0213/2023 – SEMED/PMM que dispõe sobre a avaliação especial de desempenho de estágio probatório dos profissionais da educação e dá outras providências. Macapá-AP, 8 de abril de 2024.

_____. **Relatório Bial do Plano Municipal de Educação [2020]**. Divisão de Pesquisa Educacionais e Informática (DIPEI) /Secretaria Municipal de Educação (SEMED) /Prefeitura Municipal de Macapá (PMM). Macapá: Secretaria Municipal de Educação, 2020.

_____. **Resolução n. 001/2022-CGPC**, de 30 de março de 2022. Estabelece critérios uniformizados para a concessão de promoção funcional, progressão funcional, gratificações e adicionais, efeitos financeiros, anexos (requerimentos, fluxo, atribuições e fluxograma), revoga a resolução n. 001/2011-CGPC/SEMED e dá outras providências. Macapá-AP, 19 de outubro de 2022.

MACHADO, Jarbas de Paula. Magistério público no Brasil: remuneração e primeiros ensaios estatutários. **Cadernos de História da Educação**, v. 21, p.1-19, e128, 2022.

MACHADO, Lia Osório. Rede urbana e governo local na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate**. Belém: UFPA/NAEA, 2005, p. 141-151.

MAIA, Bóris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 72 (3) 663-684 julho/set 2021.

MALDONADO FILHO, Eduardo; FERRARI FILHO, Fernando; MILAN, Marcelo. Por que a economia brasileira não cresce dinâmica e sustentavelmente? Uma análise kaleckiana e keynesiana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 2 (57), p. 429-456, ago. 2016.

MARCA, Luan; SILVA, Maicon Hoffmann da; BENETTI, Jean Carlos; PEREIRA, Andre da Silva; FILHO, Luiz Fernando Fritz. O impacto da indústria sobre a geração de riqueza: uma análise da correlação entre valor adicionado bruto setorial e PIB per capita dos municípios do Rio Grande do Sul. **Teoria e Evidência Econômica** - a. 27, n. 56, p. 115-143, jan./jun. 2021.

MARTINS, Angela Maria de Souza. Os anos dourados e a formação do professor primário no Instituto de Educação do Rio de Janeiro (1945-1960). **Revista Teias**, v. 1, n. 1, 2000.
Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/23825>.
Acessado em: 28/04/2023.

MARTINS, Ivo Fernando Pereira. **Contratos Administrativos (Direito Administrativo): Resumo Completo**. 18 de março de 2024. Disponível em: <https://direitodesenhado.com.br/contratos-administrativos-direito-administrativo-resumo-completo/>. Acessado em: 15/09/2024.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no legislativo. **Fineduca**, v. 02, n. 08, p. 01-20, 2012. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/index> >. Acessado em: 23/10/2016.

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

MARTINS, Ralf Felipe; ARAUJO, Ana Luiza Gomes; AMORIM, Marina Alves. Vínculo de trabalho e adoecimento docente: análise das licenças dos professores da rede estadual de educação de Minas Gerais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.38, e26976, 2021.

MARX, Karl. **O Capital [Livro 1]: crítica da economia política**. O processo de acumulação do capital. 2 ed., Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**/Karl Marx e Friedrich Engels; [introdução de Jacob Gorender]; tradução de Luís Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Supervisão editorial de Leandro Konder; Tradução de Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 34. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MASSON, Gisele. **Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais**. Revista Práxis Educativa, 2007.

MASSON, Gisele. **Políticas de Formação de Professores: as influências do Neopragmatismo da agenda Pós-moderna**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Florianópolis - SC: UFSC, 2009.

MAZZINI, Maria do Carmo Capputti. A precarização estrutural do trabalho no mundo e os impactos no trabalho docente. **ORG & DEMO**, Marília, v. 19, n. 1, p. 25-44, janeiro/junho., 2018.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A influência do salário-mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2 (54), p. 263-292, ago. 2015.

MEDEIROS, Sonayra da Silva; RODRIGUES, Melânia Mendonça. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 48, n. 34, p. 216-240, janeiro/abr. 2014

MEIRELLES, Hely Lopes. Vencimentos e vantagens dos servidores públicos. **Revista de direito administrativo: RDA**, n. 77, p. 13–30, julho/set., 1964.

MELO, André Lins de. **Os sistemas municipais de ensino do Amapá e a municipalização: aspectos contraditórios de uma gestão conservadora e dependente**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá. Macapá, p. 216, 2012.

MELO, Savana Diniz Gomes; GOMES, Suzana dos Santos. Trabalho docente voluntário na educação superior: precarização das condições de trabalho na Argentina, Brasil e Chile. **RPGE– Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 909-937, ago. 2020. e-ISSN:1519-9029.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **Carreira e remuneração de professores da Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira em Belém-PA**. 219 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2020.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, no 75, p. 84-108, agosto/2001.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução Francisco Raul Cornejo [et. al.] – 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A montanha que devemos conquistar.** São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁRIOS, István. **A crise estrutural do capital.** Tradução Francisco Raul Cornejo [et. al.] – 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A montanha que devemos conquistar.** São Paulo: Boitempo, 2015.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo? *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO/JUBILEU DE OITO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE, 2., 2011, São Paulo, SP. **Políticas públicas e gestão da educação:** construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. São Paulo, SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011. p. 01 -10.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Valorização do magistério ou darwinismo profissional? Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 149-164, jan./mar. 2011.

MISES. Ludwig von. **As seis lições.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

MIURA, Beatriz Hiromi; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarzem; NASCIMENTO, Alessandra Bertasi. A Meta 17 do PNE 2014-2024: vencimento dos professores da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 6, 2019.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional como instrumento de valorização dos professores de educação básica pública.** 2000. 307 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2000.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro-setor”. *In*: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (org.). **Público e privado na educação:** novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-49.

MORAIS, Paulo Dias. **Governadores do Amapá:** principais realizações. 2 ed. Macapá: JM Gráfica, 2009.

MORAIS, Pauleany Simões de. Representação e poder de decisão: desafios do conselho de controle social do Fundef. *In*: CABRAL NETO, Antônio... [et al.] (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

MORAIS, Paulo Dias; ROSÁRIO, Ivoneide Santos do. **Amapá: de Capitania a Território**. Macapá: JM Gráfica, 1999.

MORAIS, Paulo Dias. **Governadores do Amapá: principais realizações**. 2. ed. Macapá: JM Gráfica, 2009.

MORAIS, Paulo Dias; MORAIS, Jurandir Dias. **O Amapá em perspectiva: geografia do Amapá**. Macapá: JM Gráfica, 2009.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. N. 23. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. PREAL Brasil. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas. Junho de 2003.

MOREIRA, Livia Maria Pereira da Silva; VIEIRA, Gabriela Cavalcante Lemos; HORA, Karlla Emanuela Ribeiro; KALLAS, Luana Miranda Espera. Níveis de densidade populacional: uma proposta de classificação para Goiânia – GO, aplicação no setor central. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENAMPUR), 18., 2019, Natal-RN. **Anais eletrônicos [...]** Natal-RN, 2019. SSN: 1984-8781. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviii/anpur/anais>. Acesso em: 10 de março de 2024.

MOREIRA, Michelle. **Professores em greve no Macapá tentam nova negociação**. Agência Brasil. Brasília, 25/05/2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/node/1331990>. Acessado em 14/10/2024.

NAFES, Seles. Em Macapá, 2 mil professores podem entrar em greve. SelesNafes.com. 07 de maio de 2014. Disponível em: <https://selesnafes.com/2014/05/em-macapa-2-mil-professores-podem-entrar-em-greve/>. Acessado em: 02/11/2025.

NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e direito: um estudo sobre Puchakanis**. São Paulo: Boitempo, 2008.

NEGRI, Antonio. Relendo Pachukanis: notas de discussão. In: PACHUCANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Boitempo Editorial, 2017, p. 8-65.

NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D. A.; BARBALHO, M. G. C. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7077>. Acesso em: 07 jan. 2020.

NETO, Francisco Anuatti; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempos de Fundef. **Economia aplicada**, v. 8, n. 3, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular. 2011.

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente**: contribuição à história das idéias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final de século: um balanço. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, pp. 166-188.
NOVAES, Henrique; DAGNINO, Renato. A participação do trabalhador na fábrica: contrastes entre as propostas do modelo japonês e as propostas autogestionárias. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago. 2010, p. 242-267.

NUNES FILHO, Edinaldo Pinheiro. Formação histórica, econômica, social, política e cultural do Amapá: descrição e análise do processo de formação histórica do Amapá. *In*: OLIVEIRA, Augusto; RODRIGUES, Randolfe (Org.). **Amazônia, Amapá**: escritos de História. Belém: Paka-Tatu, 2009. p. 211-234.

OLIVEIRA, Caroline. Falta de acesso a saneamento básico reflete “dívida profunda” do Estado com a população. Brasil de Fato. São Paulo, 22 de março de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/22/falta-de-acesso-a-saneamento-basico-reflete-divida-profunda-do-estado-com-a-populacao#:~:text=O%20baixo%20investimento%20levou%20a,%25%20para%2064%2C1%25>. Acessado em: 14/10/2023.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (org.). **Políticas públicas e educação básica** – São Paulo: Xamã, 2001, p. 105-121.

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

_____. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação da profissão docente no contexto da nova gestão pública na América Latina. **Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.**, Salvador, v. 27, n. 53, p. 43-59, set. /dez. 2018.

_____. O ataque ao trabalho docente na chamada sociedade do conhecimento. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/52019/2/oataqueaotrabalhodocente.pdf>. Acessado em: 15/04/2023.

_____. Segmentações históricas e contemporâneas da profissão docente no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, e260095, 2021, pp. 1-24. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/7mvbY5JgtLcBPHGttv6bgtg/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 15/04/2023.

_____. Trabalho docente. **Gestrado**. Disponível em: <https://gestrado.net.br/trabalho-docente/>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

OLIVEIRA, D. A.; ASSUNÇÃO, A. A. Condições de trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/ UFMG, 2010. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, D. A. **Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil**. Educ. rev. no.spe_1 Curitiba, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo, SP: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. A estratégia dos bônus: três pressupostos e uma consequência. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 3, p. 419-433, nov.2009/fev.2010.

OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira; FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. Inventariando o financiamento da educação no período colonial e os primeiros indícios da educação profissional. **Revista Labor**, V. 2, N. 24, p. 110-130, 2020.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta. **Vertentes**, São João Del-Rei, MG: Universidade Federal de São João Del-Rei, n. 33, p. 01-20, 2009. ISSN 0104-8473. Disponível em: <www.ufsj.edu.br/vertentes/edicao_33.php>. Acessado em: 25 Mai. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCACIÓN, A CIENCIA E A CULTURA (Unesco). **Recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Unesco de 1966**. Paris, 1966. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495_por. Acessado em: 15/04/2023.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Visão geral da educação 2021: indicadores da OCDE**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b35a14e5-en/1/3/5/3/index.html?itemId=/content/publication/b35a14e5-en&_csp_=9689b83a12cab1f95b32a46f4225d1a5&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e28260. Acessado em: 15/04/2023.

OSTER, Vanessa Viebrantz; MARTINS, Angela Maria; SEHNEM, Edmar Lucas Ferreira. Transitoriedade na educação: docentes temporários na educação básica brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 40, p. 117-134, janeiro/abril 2024.

PAES, Mary. Prefeitura de Macapá contempla mais de 200 professores de escolas municipais com a 1ª edição do Prêmio Educa Macapá de Alfabetização. **Jornal do Dia**, 29/12/2023. Disponível em: https://www.jdia.com.br/ver_noticia.php?noticia_id=33465. Acesso em: 02 de abril de 2025.

PACHECO, John. Prefeitos expõem perdas com a crise financeira e anunciam paralisação. G1 AP. 30/09/2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/09/prefeitos-expoem-perdas-com-crise-financeira-e-anunciam-paralisacao.html>. Acessado em 28/12/2023.

_____. **AP tem 71 mil pessoas a procura de trabalho e alcança a 3ª maior taxa de desemprego do país.** G1 AP. 01/12/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/12/01/ap-tem-71-mil-pessoas-a-procura-de-trabalho-e-alcanca-a-3a-maior-taxa-de-desemprego-do-pais.ghtml>. Acessado em: 23/12/2024.

PACHECO, John. STF suspende condenações que obrigavam governo do Amapá a pagar salário integral. 27/07/2017. G1 AP — Macapá. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/stf-suspende-condenacoes-que-obrigavam-retorno-de-salario-integral-a-servidores-do-amapa.ghtml>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. Movimentos sindicais protestam no AP contra ajustes fiscais e terceirização. 29/05/2015. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/05/movimentos-sindicais-protestam-no-ap-contrajustos-fiscais-e-terceirizacao.html>. Acessado em: 06/10/2021.

_____. Professores de Tartarugalzinho encerram greve após 21 dias. 11/09/2013. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/09/professores-de-tartarugalzinho-encerram-greve-apos-21-dias.html>. Acessado em: 06/10/2021.

_____. Professores param em Serra do Navio para cobrar salário atrasado. 10/09/2015a. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/09/professores-param-em-serra-do-navio-para-cobrar-salario-atrasado.html>. Acessado em: 06/10/2021.

_____. Professores recusam rateio de salário e greve continua em Serra do Navio. 15/10/2015b. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/10/professores-recusam-rateio-de-salario-e-greve-continua-em-serra-do-navio.html>. Acessado em: 06/10/2021.

_____. Professores que ganham abaixo do piso salarial fazem greve em Amapá. 04/03/2015. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/03/professores-que-ganham-abaixo-do-piso-salarial-fazem-greve-em-amapa.html>. Acessado em: 06/10/2021.

PACHUCANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. Boitempo Editorial, 2017. PAIVA, Claudio Cesar de; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. **Jornal da Unesp**, 02/07/2021. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/07/02/no-brasil-impacto-economico-da-pandemia-sera-forte-e-duradouro/>. Acessado em: 11/09/2023.

PALMA FILHO, João Cardoso. **A educação brasileira no período de 1930 a 1960: a era Vargas**. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/107/3/01d06t05.pdf>. Acessado em: 28/04/2023.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Produção do fracasso escolar ou furo avaliativo? **Estilos Clin.**, São Paulo, v. 20, n. 3, set. /dez. 2015, 400-420.

PAULA, Bárbara Tavares de; ALMEIDA, Fernanda Maria de; ARAÚJO, Juliana Maria; PIZZOL, Júlia Stefani Thomazini. Desenvolvimento socioeconômico municipal: um estudo da região Norte do Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 25, n. 2, e2523814, abr./jun. 2024.

PEIXOTO, Felipe. **O Desemprego e o Amapá**. Portal Equatorial. 23/02/2022. Disponível em: <https://portalequatorial.com/o-desemprego-e-o-amapa/>. Acessado em: 23/12/2023.

PELLANDA, Andressa. **Valorização docente: balanço do Plano Nacional de Educação. Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/DOC_PARTICIPANTE_EVT_8282_1696356692615_KCo_missaoPermanenteCE20231003EXT070_parte15375_RESULTADO_1696356692615-1.pdf. Acessado em: 02 de abril de 2025.

PEQUENO, R. S. A., and MACEDO, F. C. Federalismo Brasileiro: uma revisão das contribuições de Celso Furtado. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. Celso Furtado: a esperança militante (Desafios): vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 327-351. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65- 86221-12-1. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786586221688.0014>. Acessado em: 07/05/2022.

PEREIRA, Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. Capítulo VI. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/books/estadosubdesenvolvimentoindustrializado/12-VI-Substituicao-de-Importacoes-e-Estado-Populista.pdf>. Acessado em: 23/04/2023.

PEREIRA, Fernanda Maryelle. **As Políticas de Remuneração Inicial para os Professores da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Belém no Período de 1991 a 2013**. UFPA: dissertação de mestrado, 2017. Disponível em <http://ppgedufpa.com.br/arquivos/File/Maryelle.pdf>.

PEREIRA, Mariane Gomes; MORAIS, Sérgio Paulo. A bonificação em Minas Gerais e a confluência com as recomendações do Banco Mundial: repercussões no trabalho docente. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 11, n. 2, p. 688-704, mai./ago. 2022.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, pp. 111-127.

PINO, Mauro del. Política educacional, emprego e exclusão social In GENTILI, P; FRIGOTTO, G (orgs.). **A Cidadania Negada: política de exclusão na educação e no trabalho**: Cortez, 2002.

PINTO, Almir Pazzianotto. O que nos espera em 2021? O presidente Jair Bolsonaro será capaz de nos dizer? **Migalhas**, 6 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/334427/economia-politica-e-inflacao>. Acesso em: 01 de abril de 2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100-Especial, p. 877-897, Out. 2007.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644 jul. /set. 2014.

_____. O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação. **RBPAE**, v. 30, n. 2, p. 287-301 mai./ago. 2014.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 101-117, janeiro/junho, 2015.

PIOVEZAN, Patrícia Regina; DAL RI, Neusa Maria. Flexibilização e Intensificação do Trabalho Docente no Brasil e em Portugal. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, e81355, 2019.

PIRES, Max Ataliba Ferreira. **Obstáculos institucionais existentes e viabilidade econômica para a produção de soja no cerrado amapaense**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável, Macapá, p. 85. 2023.

PONTES, Felipe. STF mantém lei que proíbe reajuste para servidores até dezembro. 15 de março de 2021. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-03/stf-mantem-lei-que-proibe-reajuste-para-servidores-ate-dezembro>. Acessado em: 30/09/2021.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **As estratégias recentes de desenvolvimento no Amapá**: das instalações da ICOMI à Área de Livre Comércio. Dissertação de Mestrado em Geografia – UFSC. Florianópolis, 1998.

_____. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). 2002. 206p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1593337>. Acesso em: 14 mar. 2025.

_____. **A influência do setor energético nas transformações espaciais do Estado do Amapá**. Macapá, 2002.

_____. **Aspectos da ação do Estado na fronteira amazônica**: a experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Macapá: Jadson Porto, 2005a.

_____. **Transformações espaciais e institucionais do Amapá**: conflitos e perspectivas. Macapá: Jadson Porto, 2005b.

_____. **(Re) construções amapaenses**: 60 anos de transformações espaciais. Macapá: Jadson Porto, 2006.

_____. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: Jadson Luís Rebelo Porto; Durbens Martins Nascimento. (Org.).

Interações Fronteiriças no Platô das Guianas. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2010, v. 1, p. 139-159.

_____. Reflexões sobre a condição periférico/estratégica da fronteira amapaense. In: **II Seminário Reforma do Estado e Território: Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul.** Porto Alegre: UFRGS, 2010.

_____. Reinvenções do uso do território amapaense. In: SIMONIAN, Ligia T. L. (Org.). **Políticas públicas, desenvolvimento, unidades de conservação e outras questões socioambientais no Amapá.** Belém: NAEA; MEAP, 2010. p. 91-113.

PORTO, Jadson Luis Rebelo; THALEZ, Gisselly Marilia; BELTRÃO, Leonardo de Jesus; MACEDO, Marcela Athaide La Guardia. **Macapá e Santana (AP): interações espaciais de duas cidades médias na fronteira setentrional amazônica.** Trabalho produzido como resultado de bolsa científica do CNPq/Unifap e do financiamento do CNPq pelo edital Ciências Humanas (2006) e sequenciado pelo Edital Pró-Defesa /Capes (2008).

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ. **Fim da greve: Prefeitura de Macapá e Sindicato da Educação entram em acordo.** Publicado em 8 de maio de 2016. Disponível em: <https://macapa.ap.gov.br/fim-da-greve-prefeitura-de-macapá-e-sindicado-da-educacao-entram-em-acordo/>. Acesso em: 02/11/2025.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. Fundef: política de educação com repercussões locais. In: CABRAL NETO, Antônio... [et al.] (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Liber Livro, 2007, p. 227-260.

RAIMANN, Ari; OLIVEIRA, Eulália Gonçalves Souza. *A nova gestão pública e implicações no trabalho docente no setor público.* **Rev. Tempos Espaços Educ.**, v. 15, n. 34, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revtee/article/view/17917>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2025.

RAMOS, Géssica Priscila. **Entre a proposta e o pretexto da qualidade do ensino: uma leitura sobre os liames da valorização docente a partir do FUNDEF.** 2008. 310 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: SP, 2008.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Eptácio. Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia – Brasil, v. 16, n. 41, p. 20-46, Edição Especial, 2020.

REIS, Tiago Siqueira. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 80-89, janeiro/abr. 2019 ISSN 1982-0259.

RIBEIRO, Amanda Cristina; ARAÚJO, Renan Bandeirante. As transformações do trabalho docente: ser professor hoje. **Práxis Educativa**, vol. 13, núm. 2, pp. 407-424, 2018.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos municipais de educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RIDENTI, Marcelo. **Classes sociais e representação**. São Paulo, Cortez, 2001.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Org.). **Educação superior brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP, 2006.

RODRIGUES, Edgar. Município de Macapá. Amapá Digital. Disponível em: https://amapadigital.net/novo/noticia_view.php?id_noticia=131323. Acessado em: 03/09/2023.

RODRIGUES, Alcemir Pantoja; SANTIAGO, Victória Regina da Silva; SILVA, Diegon Carvalho da. Composição das remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará. In: ROLIM, Rosana Maria Gemaque; GUIMARÃES, Marielson Rodrigues; MONTEIRO, Felipe Gomes (Org.). **Carreiras e remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2022. p. 171-204.

RODRIGUES, Randolfe. A participação política dos estudantes amapaenses: da fundação da UECSA ao golpe militar de 64. In: OLIVEIRA, Augusto; RODRIGUES, Randolfe (Org.). **Amazônia, Amapá: escritos de História**. Belém: Paka-Tatu, 2009. p. 105-142.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria; GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; SEVERINO, Jorismary Lescano. Critérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras. **RBPAE**, v. 34, n. 2, p. 479 - 499, maio/ago. 2018.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque; GUIMARÃES, Marielson Rodrigues; MONTEIRO, Felipe Gomes (Org.). **Carreiras e remunerações de professores das redes municipais de ensino do estado do Pará**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2022.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbana: por que nossas cidades continuam tão precárias? **NOVOS ESTUDOS**, 89, março 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 04/01/2024.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.

ROSSA, Thais Helena Alves; MELLO, Lawrence Estivalet de. Contratos espoliativos na educação pública: o caso dos professores temporários do Paraná. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 2, pp. 170-192, julho/dezembro 2023. ROSSI, João Vitor. **Superlotação nas Salas de Aula: uma afronta à educação de qualidade**. Magis: portal jurídico, 31 de maio de 2024. Disponível em: <https://magis.agej.com.br/superlotacao-nas-salas-de-aula-uma-afronta-a-educacao-de-qualidade/>. Acessado em 14/10/2024.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 8. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. (orgs.). **Política e gestão da educação**. – 2. ed. – Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

ROSÁRIO, Maria José Aviz do. A organização do ensino político primário de Belém/PA – 1930-1937: projeto político educacional. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.). **Políticas públicas educacionais**. Campinas: Alínea, 2008, p. 37-54.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André; LACERDA, Antônio Corrêa de; GALIPOLO, Gabriel; MANTEGA, Guido; BRAGA, Julia. Princípios para o combate à inflação e para gestão das políticas monetária e cambial. **Teoria e Debate**, Edição 224, 30/09/2022. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2022/09/30/principios-para-o-combate-a-inflacao-e-para-gestao-das-politicas-monetaria-e-cambial/>. Acesso em; 01 de abril de 2025.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n.1, abril de 2017.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

SABÓIA, João L. M. A controvérsia sobre o salário-mínimo e a taxa de salários na economia brasileira: novas evidências. **Revista de Economia Política**, 05 (2), 1985, p. 192-219.

SANTANA, Joana V.; FERREIRA, Benedito J. P. A categoria da particularidade na produção de conhecimento: Apontamentos na área da educação. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 8, n. 2, p. 148-156, dez. 2016.

SANTIAGO, Abinoan. Após parcelamento, governo do AP diz que pode congelar salários. 28/03/2016. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/apos-parcelamento-governo-do-ap-propoe-congelar-salarios-em-reuniao.html>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. Justiça recebe 9 ações de servidores e sindicatos contra rateio de salários. 30/03/2016. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/justica-recebe-9-acoes-de-servidores-e-sindicatos-contrateio-de-salarios.html>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. MP entra na Justiça para obrigar governo do AP a pagar salário integral. 30/03/2016. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/03/mp-entra-na-justica-para-obrigar-governo-do-ap-pagar-salario-integral.html>. Acessado em: 30/09/2021.

_____. Professores de Macapá iniciam greve e 35 mil alunos estão sem aula. 15/04/2015a. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/04/professores-de-macapá-iniciam-greve-e-35-mil-alunos-estao-sem-aula.html>. . Acessado em: 06/10/2021.

_____. Professores em greve trancam os portões da prefeitura de Macapá. 15/05/2015b. G1 AP. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/05/professores-em-greve-trancam-os-portoes-da-prefeitura-de-macapá.html>. Acessado em: 06/10/2021.

SÁ, Antonia Deusa. **A educação básica no Amapá pós estadualização: perspectivas do poder público e percepções dos profissionais da educação**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, Macapá-AP, 2018.

SALES, Luis Carlos; FRANÇA, Magana. Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos. **RBP**, v. 34, n. 2, p. 461 - 478, maio/ago. 2018.

SANCHES, Carlos Eduardo; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. Valorização do magistério e responsabilidade fiscal: é possível um caminho para superar limites e contradições. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 39, e79892, 2023.

SANTOS, Antonio Carlos Rodrigues dos. **Geografia do Amapá: a reprodução do espaço amapaense**. 5. ed. Macapá: Produção independente, 2009.

SANTOS, Dorival da Costa dos. Entre masmorras reais e imaginárias vicejou o terror: a violência do estado durante a ditadura militar no Amapá. *In*: AMARAL, Alexandre Souza et. al (Org.). **Do lado de cá: fragmentos de história do Amapá**. Belém: Açaí, 2011. p. 287-310.

SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa. **Amazônia Setentrional Amapaense: do “mundo” das águas às florestas protegidas**. 276 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente: SP, 2012;

SANTOS, Emmanuel Raimundo Costa. Urbanização e rede urbana na Amazônia setentrional amapaense/AP. **Revista Formação Online**, n. 19, volume 2, p. 107 -131, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1720>. Acessado em: 26/12/2023.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. **História do Amapá: da autônoma territorial ao fim do janotismo – 1943 a 1970**. Belém: Grafinorte Ind. e Comércio, 2006.

SANTOS, Leydiane Monteiro dos; SANTOS, Leandro Gonçalves dos; MELO, Fernanda de Oliveira; SILVA, Anna Carolinne Figueiredo; PEREIRA, Saulo Gonçalves. Comparação entre diferentes tipos construtivos de fossas sépticas e sua eficiência ambiental: análise em cinco tipos de fossas na região de Lagamar-MG e sua importância ambiental. **Educação Ambiental em Ação**, ISSN 1678-0701 · Volume XXI, Número 84, setembro-novembro/2023. Disponível em: <https://revistaeca.org/artigo.php?idartigo=3895>. Acessado em: 14/11/2023.

SANTOS, M. G. dos. **Economia de transição para o setor de serviços: um estudo de caso do município de Sítio Novo - RN (1999 - 2012)**. 2016. 104 f. Monografia (Bacharelado) - Curso de Economia, Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: USP, 2009.

SANTOS, Romário Valente; AMORIM, João Paulo de Almeida. A centralidade urbana sub-regional de Macapá-AP e sua região de influência. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL-ENANPUR*, 16., 2015. **Anais ...** Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, Romário Valente; AMORIM, João Paulo de Almeida. A centralidade urbana sub-regional de Macapá-AP e sua região de influência. *In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENAMPUR*, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]** Belo Horizonte: MG, 2015.

SANTOS, Romário Valente; LIMA; Gabriel Villas Boas de Amorim; LIMA, José Júlio Ferreira. “Metrópoles de papel” na Amazônia: horizontes lefebvrianos na produção do espaço em Macapá-Santana, Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, e202302pt, 2023. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7132>. Acessado em 14/11/2023.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SARAIVA, Ana Maria Alves. As políticas de retenção profissional de docentes na Região Nordeste: implementação, rotatividade e regularidade Educar em Revista, Curitiba, v. 39, e85942, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/vRp3LF9Jcb7x6kRC4qJBdNG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 20, n. 69, p. 119-136, Dez. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301999000400006&lang=pt. Acessado em: 08 Abr. 2012.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SEIBERT, Rosane Mari; SILVA, Raiziane Cássia Freire da. Fatores explicativos das variações no PIB e no PIB agropecuário gaúchos. **Formação (Online)**, v. 28, n. 53, p. 975-1000, 2021.

SELES NAFES. **Salários: Waldez anuncia fim do parcelamento e data do 13º.**

SelesNafes.com. 28 de outubro de 2021. Disponível em:

<https://selesnafes.com/2021/10/salarios-waldez-anuncia-fim-do-parcelamento-e-data-do-13o/>.

Acessado em: 20/09/2022.

SEKI, Allan Kenji; SOUZA, Artur Gomes de; GOMES, Filipe Anselmo; EVANGELISTA, Olinda. *Professor temporário: um passageiro permanente na Educação Básica brasileira. Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 12, n. 3, p. 942-959, set./dez. 2017.

SETA, Isabela. Entenda como a contagem da população pelo IBGE influencia o orçamento das cidades. **G1**, 29/06/2023. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/29/entenda-como-a-contagem-da-populacao-pelo-ibge-influencia-o-orcamento-das-cidades.ghtml>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2024.

SHIROMA, Oto Eneida; EVANGELISTA, Olinda. A mística da profissionalização docente. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho, Braga, Portugal, vol. 16, núm. 2, 2003, pp. 7-24.

SHIROMA, Eneida Oto; MICHELS, Maria Helena; EVANGELISTA, Olinda; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso, A tragédia docente e suas faces. *In*: EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji (Org.). **Formação de professores no Brasil: leituras a contrapelo**. 1. ed., Araraquara: SP, Junqueira&Marin, 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Afonso Rodrigues da. **As implicações do PSPN para a carreira e a remuneração do magistério da rede municipal de Barcarena/PA**. 205 f., 2017. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), Instituto de Ciência da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

SILVA, Ana Maria Clementino J. e. **Especialistas da educação**. Gertrado/UFGM.

Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/especialistas-da-educacao/>. Acessado em 12/10/2024.

SILVA, Dioleno Pereira da. **Análise do sistema turístico do município de Macapá, Amapá (2008-2018)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 114 p. 2020.

SILVA, Edelweiss Eduardo Torres da. **O triângulo da corrupção do Brasil:**

patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. Orientador: Vanuccio Pimentel. 2018. 22 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Centro Universitário Tabosa de Almeida- ASCES/UNITA, Caruaru: BA, 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ascses.edu.br/bitstream/123456789/1611/1/TCC%20->

[%20EDELWEISS%20EDUARDO%20TORRES%20DA%20SILVA.docx.pdf](#). Acessado em: 07/05/2022.

SILVA, Edy Wilson. **Professores de Macapá fazem paralisação de alerta por atrasos da Prefeitura**. Rádio Difusora – Governo do Estado do Amapá. 16 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.difusoramacapa.com.br/post/professores-de-macap%C3%A1-fazem-paralisa%C3%A7%C3%A3o-de-alerta-por-atrasos-da-prefeitura>. Acessado em: 02/11/2-25.

SILVA, Joel Lima da. A verdade que ninguém contou a você sobre a incorporação da regência de classe – e como isso afeta a sua vida. **Medium**, 10/02/20215. Disponível em: <https://medium.com/@joelgrafia/a-verdade-que-ninguem-nunca-contou-a-voce-sobre-a-incorporacao-da-regencia-de-classe-e-como-isso-ab204e91e3db>. Acesso em: 09 de abril de 2025.

SILVA., S. C. O; TOSTES, J. A; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Macapá, Amapá, Brasil. CONGRESSO BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO, 7., Maceió, Brasil, 5 a 7 de outubro de 2016. Disponível em: <https://fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20-%20Planejamento%20Regional%20e%20Urbano/Paper1365.pdf>.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

_____. **Pragmatismo e populismo na educação superior: nos governos de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2005.

SILVA JUNIOR, Jorge Adriano da; OLIVEIRA, Isabela Fadul de. A contratação em regime especial de direito administrativo (REDA) e seu impacto nas condições de trabalho docente: o caso dos professores do estado da Bahia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 1, jan./abr. 2019.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. 1996. Volume II, Livro V CAP. 1. Coleção Os Economistas.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Estudo da OCDE aponta que Brasil tem o pior piso salarial para Educação entre 40 países. Publicado em 21 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/estudo-da-ocde-aponta-que-brasil-tem-o-pior-piso-salarial-para-educacao-entre-40-paises1>. Acessado em: 15/04/2023.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE CURITIBA. **MEC quer 0% no reajuste do piso nacional dos professores**. 20 | 01 | 2022. Disponível em: <https://sismmac.org.br/noticias/2/informe-se/9795/mec-quer-0-no-reajuste-do-piso-nacional-dos-professores>. Acessado em: 18/03/2022.

SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ – SINSEPEAP. EXECUTIVA MUNICIPAL DE MACAPÁ. **Quadro das perdas salariais dos profissionais da educação municipal de Macapá**. 2021.

SOARES, Erineuda do Amaral; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Eficiência e produtividade: dilemas docentes. **Revista IMPA**, Fortaleza, v. 1, n. 3, e020018, 2020.

SOUSA, Adriana e Silva; MOURA, Dante Henrique. Jornada de trabalho e docência: uma análise da hora-atividade na rede estadual do Piauí. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 58, n. 55, p. 1-23, e-19125, jan./mar. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002). São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SOUZA, Franciely de Oliveira Lima e. A política tributária como instrumento do desenvolvimento econômico regional da área de livre comércio de Macapá e Santana. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2019.

SOUZA, Maria Verônica de. Profissão docente: história, condições de trabalho e questão salarial. In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS. 5., 2011, Cascavel-PR. **Anais [...]** Cascavel/PR, 2017.

STEINBRENNER, Rosana Maria Albino; BRITO, Rosaly de Seixas; CASTRO, Edna Ramos de. Lixo, racismo e injustiça ambiental na Região Metropolitana de Belém. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 935-961, set/dez 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/YTCqXDfLkBQWZzjGY7Q7DNd/?format=pdf&lang=pt>.

Acessado em: 14/10/2023.

STOCKMANN, Daniel. Breve história da profissionalização docente no Brasil. **Perspectivas em Diálogo**, Naviraí, v. 5, n. 10, p. 105-123, jul. /dez. 2018.

TARTUCE, Gisela Lobo B. P.; NUNES, Marina M. R.; ALMEIDA, Patrícia Cristina Albieri de. Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 445-477, maio/ago. 2010.

TEIXEIRA, Andressa. Data-base: crise obriga governo a adiar reajuste salarial para 2020. 20 de maio de 2019. Governo do Estado do Amapá. Disponível em:

<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2005/data-base-crise-obriga-governo-a-adiar-reajuste-salarial-para-2020>. Acessado em: 30/09/2021.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As três metodologias**: acadêmica, da ciência e da pesquisa. 11. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

TONET, Ivo. **Método científico: uma abordagem ontológica**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

THOMAZINI, Leandro; Márcia Aparecida. Política de valorização docente e carreira de professores da Educação Básica no estado de São Paulo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 115-137, jan./abr. 2019.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, José Francisco de Carvalho. Indicadores de sustentabilidade para aferir impactos ambientais e urbanos em Macapá e Santana, cidades médias da Amazônia. In: TOSTES, José Alberto (Org.). **Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2018. p. 30-48.

TOSTES, José Alberto; MACHADO, Ana Cláudia; FERREIRA, José Francisco de Carvalho. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (estado do Amapá, Brasil). *In*: TOSTES, José Alberto (Org.). **Planejamento Urbano Regional no Estado do Amapá**. Macapá: UNIFAP, 2018.p. 109-134.

TOSTES, Jose Alberto; PINHEIRO, Cindi Veridiana de Almeida. *In*: SEMINÁRIO PROGRAMA NACIONAL DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA NA AMAZÔNIA (PROCAD-AMAZÔNIA), 1., 2019. **Anais eletrônicos** [...]. Palmas -TO, 28, 29 e 30 de novembro de 2019. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/2031/1/Anais%20do%20I%20Semin%C3%A1rio%20Programa%20Nacional%20De%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Acad%C3%AAmica%20na%20Amaz%C3%B4nia%20%28Procad-Amaz%C3%B4nia%29.pdf>. Acessado em: 23 de março de 2025.

TOSTES, Jose Alberto; PINHEIRO, Cindi Veridiana de Almeida. O trabalho informal no ambiente urbano nas cidades da Amazônia: análise dos casos das cidades de Macapá e Laranjal do Jari. *In*: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (PLURIS 2021 DIGITAL), 9., 2021. **Anais eletrônicos** [...]. Braga: Portugal, 07, 08 e 09 de abril de 2021. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper672.pdf>. Acessado em 23/12/2023.

TREIN, Laura Dexheimer; FARENZENA, Nalú. Carreira e remuneração do magistério estadual do Rio Grande do Sul. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v.52, e08148, 2022.

TRICHES, Jocemara; EVANGELISA, Olinda. O superprofessor e a reconversão docente nos cursos de pedagogia. *In*: Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente, 2015, Niterói-RJ. **Anais...** Niterói-RJ: Universidade Federal Fluminense -Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo da Universidade Federal Fluminense (NIEP-Marx/UFF), 2015. p. 1-15.

TRINDADE, Graciele de Abreu da; SÁ-OLIVEIRA, Júlio César; SILVA, Erineide Silva e. Avaliação da qualidade da água em três Escolas Públicas da Cidade de Macapá, Amapá. **Biota Amazônia**, ISSN 2179-5746, Macapá, v. 5, n. 1, p. 116-122, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/biota>. Acessado em 14/11/2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo**. *In*: _____. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. cap. 2, p. 30-79.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. DELORS, Jacques et. al. (Org.). UNESCO, 1996.

VASCO, Paulo Sérgio. Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros. AGÊNCIA SENADO. 25/03/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros/>. Acessado em: 15/10/2023.

VENCO, Selma. *Precariedades*: desdobramentos da Nova Gestão Pública no trabalho docente. **Revista de Cultura Política**, v. 6, n. 1, Nov. 2016. ISSN: 2237-0579. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/36341/19166>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2025.

VERÍSSIMO, Michele Polline; SAIANI, Carlos Cesar Santejo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3 (67), p. 905-935, setembro-dezembro 2019.

VIECELI, Leonardo. Censo 2022: 13 dos 20 menores municípios do Brasil perdem população. ESTADO DE MINAS Nacional. 28/06/2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2023/06/28/interna_nacional,1513339/cento-2022-13-dos-20-menores-municipios-do-brasil-perdem-populacao.shtml. Acessado em: 12/10/2023.

VITELLI, Ricardo Ferreira; FRITSCH, Rosangela; CORSETTI, Berenice. Indicadores educacionais na avaliação da educação básica e possíveis impactos em escolas de Ensino Médio no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, e230065, 2018.

VOLPE, Ricardo Alberto (et al.). **Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. Estudo Técnico n. 26, de 2016. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Estudo, Brasília, 22 de dezembro de 2016.

XIMENES, Salomão Barros. O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educ. Soc., Campinas**, v. 35, nº. 129, p. 1027-1051, out.-dez., 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. O que era mesmo o Terceiro Mundo? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 1 de agosto de 2000. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-que-era-mesmo-oterceiro-mundo/>. Acessado em: 23/04/2023.

ANEXOS

Quadro 01: Teses e Dissertações sobre Remuneração docente, Carreira docente, Trabalho docente e Valorização docente, 2010 - 2020

TESES				
Nº	TÍTULO	AUTOR(A)	INSTITUIÇÃO	ANO
1	Carreira e formação de professores no Tocantins: da percepção dos licenciandos da UFT aos planos de carreira e remuneração do magistério público	<u>MARTINS, Paulo Fernando de Melo</u>	Universidade Federal de Goiás	2011
2	Os salários dos professores brasileiros: implicações para o trabalho docente	<u>BARBOSA, Andreza</u>	Universidade Estadual Paulista	2011
3	Trabalho docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino	<u>GURGEL, Rogério Fernandes</u>	Universidade Federal da Paraíba	2012
4	Promoção, vencimento e avaliação de desempenho do professor do ensino fundamental: o PCCR da rede municipal de ensino de Natal/RN (2004-2010)	SILVA, Rosângela Maria de Oliveira	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2014
5	O Fundef e o Fundeb como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN	FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2014
6	A política de remuneração docente e valorização do magistério no município de Campo Grande (MS): impactos da implantação do FUNDEB (2007-2012)	SENNA, Ricardo José	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	2014
7	Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais	ABREU, Diana Cristina de	Universidade Federal do Paraná	2014
8	A jornada de trabalho dos professores da escola pública em contexto de políticas de valorização docente e qualidade da educação	RIBEIRO, Josete Maria Cangussú	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2014

9	Remuneração variável do magistério público da educação básica na rede estadual de ensino da Paraíba: (des)valorização profissional?	MOURA, Assis Souza de	Universidade Federal da Paraíba	2015
10	A remuneração dos professores da rede pública do estado do Rio de Janeiro (1995-2014)	SOUZA, Fábio Araújo de	Universidade de São Paulo	2016
11	Remuneração do magistério estadual da educação básica do Acre : implicações da política de fundos, do PSPN e de alterações na legislação local	VERÇOSA, Pelegrino Santos	Universidade Federal do Paraná	2016
12	Políticas públicas de educação no Paraná: as condições de trabalho de professores temporários e o efeito de território na alocação de docentes como variáveis de análise	SOUZA, Marcelo Nogueira de	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	2016
13	A política de valorização docente na rede pública de ensino do estado do Pará (2007-2016): o caso Parfor	SOUZA, Michele Borges de	Universidade Federal do Pará	2017
14	Desafios da valorização dos professores da educação básica da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte: carreira e remuneração (2009-2015)	ALVES, Fadya Kessia Rocha de Araújo	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2017
15	O discurso sobre a remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil (2005-2015)	FREIRE, Luiza	Universidade Federal do Paraná	2017
16	A política de fundos – FUNDEF e FUNDEB – na rede municipal de ensino de Natal/RN (2005-2015): avanços e desafios na carreira e na remuneração dos professores	Barbosa, Janaina Lopes	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2017
17	Carreira de trabalhadoras docentes da educação infantil e o reconhecimento social como dimensão da valorização profissional	Heck, Beatriz Terezinha Muraski,	Universidade Federal do Paraná	2019
18	Remuneração dos professores públicos municipais no Brasil: execução orçamentária, partidos políticos e valorização docente (2008-2016)	SILVA, Marcus Quintanilha da	Universidade Federal do Paraná	2019

19	<u>Carreira docente nas creches das redes públicas das capitais brasileiras: análise dos planos e estatutos do magistério</u>	<u>NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do</u>	Universidade de São Paulo	2019
20	<u>Desenvolvimento profissional docente na perspectiva da participação sindical: diálogos propositivos para qualificação do plano de carreira dos professores municipais de Santa Maria/RS</u>	<u>NAJAR, Martha Izabel Pauler</u>	Universidade Federal de Santa Maria	2019
21	Condições de trabalho e atuação docente: a realidade dos professores de Educação Física de Boa Vista - RR	TRIANI, André Pereira	Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	2019
22	Professores excelentes: Convergências, tensões e desafios nas políticas de formação e carreira docente na contemporaneidade	STRASBURG, Quênia Renee	Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS	2019
23	Adesão ao magistério em Guaratuba/PR: condições de vida e de trabalho	BRANCO, Bárbara Martins,	Universidade Federal do Paraná	2019
24	Políticas educacionais na rede municipal de ensino de Porto Alegre: impactos sobre o trabalho docente na gestão 2017 -2020	AGUIAR, Filipe Ribas de	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2019
25	Des)feitos e (d)efeitos na composição remuneratória de docentes da rede estadual de educação básica de Rondônia no contexto das políticas do FUNDEB e PSPN [2006 A 2016]	Nascimento, Alessandra Bertasi	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	2019
26	<u>A felicidade no trabalho docente e a mediação das políticas de valorização docente no estado de Pernambuco</u>	<u>LIRA, Zarah Barbosa</u>	Universidade Federal do Maranhão	2020
27	Políticas de valorização docente na educação básica pública : relações entre desigualdade de financiamento e as políticas de valorização na rede pública estadual do Paraná e em oito redes públicas municipais da região dos Campos Gerais/PR	CAMARGO, Bruna Caroline,	Universidade Federal do Paraná	2020
28	<u>Vulnerar Direitos: construção e corrosão da carreira do magistério paulista</u>	GONÇALVES, Ester Duarte,	Universidade Estadual de Campinas	2020
29	A performatividade e o trabalho docente na escola pública: concepções e alguns de seus efeitos.	SCHERER, Susana Schneid	Universidade Federal de Pelotas	2020

30	Condições de trabalho e alocação de docentes da educação básica: uma análise dos professores temporários no município de Curitiba	THEODOROSKI, Etiane de Fátima,	Universidade Federal do Paraná	2020
31	Política Educacional. Rede estadual de ensino do estado de Mato Grosso do Sul. Trabalho docente. Remuneração. Precarização.	STOCKMANN, Daniel	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	2020
32	Carreira e Remuneração dos Professores da Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor EIDORFE Moreira em Belém-PA.	MENDES, Danielle Cristina de Brito	Universidade Federal do Pará	2020
33	Determinantes da atratividade da carreira docente na educação básica: estrutura, progressão e remuneração	BRITTO, Ariana Martins de	Universidade Federal Fluminense	2022
34	Ensaio sobre os professores da educação básica municipal: quantificação, remuneração e a despesa com pessoal ativo	MARTINS, Felipe dos Santos	Universidade Federal Fluminense	2022
35	Uma perspectiva da precarização dos professores temporários da educação básica no Brasil	SANTOS, João Batista da Silva dos	Universidade de São Paulo	2022
36	Remuneração Docente de Educação Básica em Tempos de Austeridade	BEZERRA, Maria do Socorro Sales Felipe	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	2023
37	Planos de cargos, carreira e remuneração dos professores das redes municipais de educação de Cametá/PA e Oeiras do Pará: a carreira e os recursos do Fundeb na remuneração (2007-2020)	BASTOS, Jaqueline Mendes	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2023
38	Política de Remuneração de professores das redes municipais de ensino da educação básica na região de integração do Marajó-PA no contexto do Fundeb e do PSPN: mudanças e permanências na perspectiva da valorização docente.	ÁLVARES, Paulo Sérgio de Oliveira	Universidade Federal do Pará	2024
Total de teses		38		

Fonte: Banco de dados do GEPPGE/UFPA (2023). Elaboração do autor.

DISSERTAÇÕES

1.	A Política Salarial para os professores da educação básica da rede municipal no contexto do Fundeb nos municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará	SILVA, Eldra Carvalho	Universidade Federal do Pará	2010 ₃₉₇
2.	Piso salarial profissional nacional do magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás	MACHADO, Jarbas de Paula	Universidade Federal de Goiás	2010
3.	A Valorização do trabalho do professor para além da remuneração	BERLATTO, Andréa Cristina	Universidade Federal de Santa Catarina	2011
4.	Condições de trabalho e remuneração docente: o caso do professor temporário na Rede Estadual de Ensino do Paraná.	SOUZA, Marcelo Nogueira de	Universidade Federal do Paraná	2011
5.	Remuneração variável para professores: revisão da literatura e desdobramentos no estado de São Paulo	CASSETTARI, Nathalia	Universidade de São Paulo	2011
6.	O piso salarial nacional: a valorização do professor na Constituição de 1988	CARNEIRO, Flávio Henrique Rodrigues	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2012
7.	As políticas de valorização docente no Estado de Minas Gerais	CIRILO, Pauliane Romano	Universidade Federal de Minas Gerais	2012
8.	Decisões judiciais e valorização dos profissionais do magistério de Curitiba	RAFANHIM, Ludimar	Universidade Federal Do Paraná	2012
9.	Fundef (1996-2006): a remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN	ARAÚJO, Fádyla Késsia Rocha de	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2012
10.	Plano de carreira do professor da rede de educação básica do Estado de São Paulo: expectativas e atendimento	ALBUQUERQUE, Helena Machado de Paula	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	2012
11.	Política de valorização dos profissionais da educação básica na rede estadual de ensino do Pará	SOUZA, Michele Borges de	Universidade Federal do Pará	2012

12.	Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba: configurações, impasses e perspectivas	SUBIRÁ, Juliana Aparecida Alves	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	2012
13.	Financiamento da educação e formação continuada de professores : o FUNDEF no município de Campinas	PUPO, Cristiane Cusin	Universidade Estadual de Campinas	2012
14.	Os impactos do Fundeb na valorização do magistério no município de Magalhães Barata-Pa.	BANDEIRA, Dina Carla da Costa	Universidade Federal do Pará	2013
15.	A valorização e a precarização do trabalho docente: um estudo de políticas públicas a partir de 1990	WONSIK, Ester Cristiane	Universidade Estadual de Maringá	2013
16.	Valorização docente: um estudo sobre as representações sociais de licenciandos	SANTOS, Pollyana Fátima Gama	Universidade de Taubaté	2013
17.	Trabalho docente na educação básica na rede municipal de ensino em Belém	BARROS, Antonilda Vasconcelos de	Universidade Federal do Pará	2013
18.	Por que ser professor? uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil	DUARTE, Alexandre William Barbosa	Universidade Federal de Minas Gerais	2013
19.	Política de remuneração e carreira dos professores da rede estadual de ensino de Santa Catarina (2011-2014): a parcialidade na implementação do piso nacional e a (des)valorização docente	SOUZA, Jéssica Ignácio de	Universidade Federal de Santa Catarina	2014
20.	O vencimento e a remuneração do magistério público municipal de Natal/RN: repercussões da implementação do Fundeb (2007-2010)	BARBOSA, Janaina Lopes	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2014
21.	A valorização do professor do ensino médio em Santa Catarina e Minas Gerais: limites e possibilidades	MEDEIROS, Gilvan	Universidade do Sul de Santa Catarina	2014
22.	O FUNDEB e a valorização do magistério público municipal de São Luís-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites	MARTINS, Regina Sheila Bordalo	Universidade Federal do Maranhão	2014
23.	Vencimento, remuneração e carreira docente no Estado do Paraná (2005-2012)	GODOY, Marina de	Universidade Federal do Paraná	2014

24.	Trabalho docente: condições de trabalho, carreira e salário do magistério da Rede Pública Estadual do Ceará	FIGUEIREDO, Ana Hérica Brasil	Universidade Federal do Ceará	2014
25.	A carreira das educadoras da educação infantil no Município de Curitiba : integração com a educação ou consolidação da marginalização?	HECK, Beatriz Terezinha Muraski	Universidade Federal do Paraná	2014
26.	A carreira docente na rede municipal de ensino de Belém-Pará sob a ótica dos professores	FARIAS, Adriana de Jesus Diniz	Universidade Federal do Pará	2014
27.	VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES:ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA DE MUNICÍPIOS DO PARANÁ	SOBZINSKI, Janaína Silvana	Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)	2015
28.	Valorização do trabalho docente ou uma miríade de novas responsabilidades e exigências ao professor nos decretos do governo paulista?	BASÍLIO, Mariana da Rocha	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	2015
29.	A valorização do professor do ensino médio nos estados de Santa Catarina e Paraná	OLIVEIRA, Claudinéia da Silva de	Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL)	2015
30.	A construção da carreira docente no sistema municipal de ensino de Rio Claro: profissionalização e valorização profissional	SOUZA, Jeferson Mello	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	2015
31.	Propostas internacionais para a carreira docente: repercussões nas políticas nacionais e resistências locais	FAUST, Juliana Matias	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	2015
32.	A instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) por meio da Lei 11.738/2008 valoriza os professores do magistério da educação básica?	XAVIER, Raimundo Rainero	Universidade de Brasília (UNB)	2015
33.	O vencimento salarial dos professores da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso Do Sul (2006-2013)	DELMONDES, Asheley Godoy	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	2015
34.	O vencimento dos professores em três redes municipais paranaenses: uma análise de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa	CAMARGO, Bruna Caroline	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	2015

35.	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	PIMENTEL, Adriana Marinho	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2015
36.	Plano de carreira e remuneração do magistério: valorização profissional em um estudo de caso	FERRON, Aline	Universidade de Passo Fundo (RS)	2015
37.	Carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do município de Breves-PA	GUIMARÃES, Marielson Rodrigues	Universidade Federal do Pará	2015
38.	Políticas de valorização profissional dos professores do 1º ao 5º ano de Unai: a Lei do Piso	CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva	Universidade de Brasília (UnB)	2015
39.	TEMPO E SALÁRIO: AS CONTRADIÇÕES DA LEI DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO.	FERNANDES, Marinalva Nunes	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	2015
40.	Mudanças e permanências na carreira do Magistério Estadual do Pará: 1986-2010	FERREIRA, Denielson Moura	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2016
41.	A Configuração da carreira do magistério da rede pública de educação básica do município Cametá/PA nos PCCRS municipais (2006-2013)	CASTRO, José Joaquim Martins de	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2016
42.	Remuneração e distribuição dos professores da educação básica: uma análise da rede estadual goiana	PEREIRA, Greyce Lara	Universidade Federal de Goiás (UFG)	2016
43.	Carreira e vencimento de professores da educação básica no Estado de São Paulo	THOMAZINI, Leandro.	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	2016
44.	Valorização profissional docente da educação básica em Goiás (1990-2015)	FRANCO, Kaio José Silva Maluf	Universidade Federal de Goiás (UFG)	2016
45.	Trabalho docente na educação infantil: entre a precarização e valorização profissional	BERTONCELI, Mariane	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	2016

46.	Efeitos da Implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na carreira dos docentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais: subsídio e sistema unificado de remuneração	COELHO, Clayton Lucio	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	2016
47.	Política de bonificação salarial no estado de São Paulo: desdobramentos para o desenvolvimento profissional e o trabalho docente	BERGO, Luisa Foppa	Universidade Federal de São Carlos	2016
48.	Jornada de trabalho docente e remuneração de professores: um estudo sobre a vigência da lei do piso salarial na RMC	OLIVEIRA, Marcela Pergolizzi Moraes de.	Universidade Estadual de Campinas. (UNICAMP)	2016
49.	Remuneração docente como política pública no ensino fundamental no estado de São Paulo	PEREIRA, Claudia Alves	Universidade de São Paulo	2016
50.	O vencimento dos profissionais do magistério da rede pública estadual de ensino do RN (2008-2014): a implementação do PSPN - Lei nº 11.738/2008	MELO, Amilka Dayane Dias	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2016
51.	POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO/ACRE: repercussões na valorização do magistério	OLIVEIRA, Victor Manoel Alab de	Universidade Federal do Acre	2016
52.	A valorização profissional docente no município de Ribeirão Preto: um estudo sobre creches	ROSA-PEREIRA, Naiara Caroline Vaz.	UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”	2017
53.	A valorização da profissão docente na rede estadual paulista de educação básica: um estudo comparativo	ROSA, Diaico dos Santos	UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”	2017
54.	A valorização do trabalho do professor? Considerações a partir de uma análise das políticas federais, das políticas estaduais e da APEOESP	RODRIGUES, Robson da Silva	UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”	2017

55.	Política de valorização dos profissionais da educação: dimensões do financiamento da educação básica no município de Céu Azul no Paraná (2009 -2016)	LUHM, Daiana Cristina	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	2017
56.	Da campanha Fortaleza amada à Gestão Fortaleza Bela: Ação e reação dos Professores Municipais por uma política de valorização do trabalho docente na gestão do Partido dos Trabalhadores (2005-2012)	MAIA, José Gilberto Biserra	Universidade Estadual do Ceará (UECE)	2017
57.	O processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo (2006-2016)	FELICES, Marcel Moraes	Universidade de São Paulo (USP)	2017
58.	Os Critérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em estados da Região Norte do Brasil	CARNEIRO, Ana Paula da Silva	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2017
59.	As implicações do PSPN para a carreira e a remuneração do magistério da rede municipal de Barcarena-PA	SILVA, Afonso Rodrigues da	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2017
60.	Carreira, remuneração e perspectivas das lutas docentes a partir da criação do cargo de educador infantil e da lei do piso	ROCHA, Francilene Macedo	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	2017
61.	AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DO PROFESSOR DO ENSINO MÉDIO NO TOCANTINS E SEUS DESDOBRAMENTOS NA VALORIZAÇÃO DOCENTE	CASTRO, Eliane Pereira dos Santos	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	2017
62.	Políticas de remuneração de professores da educação básica em municípios do estado do Pará	PINHEIRO, Raimundo Walber da Silva	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2017
63.	Avaliação Do Desempenho Docente Nas Redes Públicas Estaduais De Ensino Do Brasil E Sua Relação Com A Remuneração	ZATTI, Antonio Marcos	Universidade Federal de São Paulo	2017
64.	As políticas de remuneração inicial para os professores da educação básica da rede municipal de ensino de Belém no período de 1991 a 2013.	PEREIRA, Fernanda Maryelle	Universidade Federal do Pará	2017
65.	A Valorização docente na formulação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025)	ARANDA, Flávia Paula Nogueira	Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	2018

66.	Trabalho Docente E Valorização Profissional: A Carreira Do Magistério Na Perspectiva Dos Profissionais Da Educação No Município De Santos (SP)"	JESUS, Fernando De	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO	2018
67.	Implementação do PSPN e suas relações com a qualidade da educação infantil: o caso de um município no interior paulista	MANO, Julia Miranda	Universidade de São Paulo	2018
68.	A (des)valorização do magistério: uma análise sobre a profissionalização e a valorização do magistério a partir do estatuto do magistério público do Rio Grande do Sul de 1954 e da experiência da deputada Suely de Oliveira	FLÔRES, Taís Pereira	Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS)	2018
69.	A profissionalização docente na educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Curitiba	SALSAMENDI, Daniela Sanches	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)	2018
70.	O processo de implementação do plano de cargos, carreira e remuneração (PCCR) dos servidores do magistério no município de Ananindeua/PA (lei nº 2.355/2009)	PEREIRA, Marilene da Silva Feijão	Universidade Federal do Pará (UFPA)	2018
71.	Plano Municipal de Educação: Formação e Valorização dos Professores de Educação Infantil	MEDEIROS, Renata Maria Pontes Cabral de	UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"	2018
72.	Entre o formulado nos planos e a visão dos docentes: formação, profissão e valorização docente na rede pública municipal de educação em Bela Vista de Goiás	GUIMARÃES NETO, Altamiro Gomes	Universidade Federal de Goiás (UFG)	2018
73.	Qual a relação entre salário dos docentes e os resultados da educação básica?	MOREIRA, Gustavo Pinheiro	Universidade Federal do Ceará (UFC)	2018
74.	A política de valor e des-valor do trabalho docente nos documentos da OCDE	OLIVEIRA, José Rogério de	Universidade de Brasília (UNB)	2018
75.	A Carreira e a Remuneração dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Castanhal-PA.	VIANA, Adriely Cordeiro Lima	Universidade Federal do Pará	2018

76.	Implantação do piso salarial profissional nacional no magistério público estadual de Santa Catarina: resultados da ação sindical	SOUZA, Débora de	Universidade do Sul de Santa Catarina	2018
77.	A valorização da mulher docente na pauta sindical	MENDES, Karoliny,	Universidade Federal Do Paraná	2019
78.	O professor entre o profissionalismo e o heroísmo: as motivações e expectativas para a escolha da carreira docente	Luana Lasincki Marum Tarábola	Universidade de São Paulo	2019
79.	A (des) valorização dos professores e a relação com a aplicação dos recursos em educação: um estudo do financiamento da educação básica em Goiás	SILVA, Patrícia Alves da	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	2019
80.	A valorização do professor do ensino médio de Santa Catarina e Pernambuco: reflexões sobre a formação e condições de trabalho	BRESSAN, Douglas Figueiredo	Universidade do Sul de Santa Catarina	2019
81.	Vencimento e carreira docente na educação estadual pernambucana à luz do gasto com pessoal da LRF (2005-2015)	SILVA, Fábio Cesarini da,	Universidade Estadual de Campinas	2019
82.	Plano de carreira do magistério de Suzano: análise do processo de elaboração e implementação da lei complementar nº 190/2010 e da lei municipal nº 4.392/2010	SOUZA, Ingrid Costa Ribeiro	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	2019
83.	Implicações das parcerias público-privadas na educação infantil: gestão compartilhada e a reconfiguração do trabalho docente	MOREIRA, João Gomes	Universidade do Oeste Paulista	2019
84.	“Decifra-me ou te devoro”: o salário dos professores da rede pública estadual de ensino do Pará como alienação e exploração	RIBEIRO, Abelcio Nazareno Santos	Universidade Federal do Pará	2019
85.	Jornada de trabalho docente: regime de dedicação plena e integral (RDPI) na rede estadual de ensino de São Paulo	GRUND, Zelina Cardoso	Universidade Estadual Paulista (UNESP)	2019
86.	Flexibilização dos Direitos Trabalhistas (CLT): consequências para o trabalho de professores da iniciativa privada do Mato Grosso do Sul	COSTA, Wander Medeiros Arena da	Universidade Federal da Grande Dourados	2019
87.	A remuneração dos professores municipais no contexto do FUNDEB e do PSPN: um estudo a partir do SIOPE com foco em Curitiba e nas cidades do Primeiro Anel Metropolitano (2017 e 2018)	LIMA, Agnaldo Márcio de	Universidade Federal do Paraná	2019

88.	Carreira E Remuneração De Professores Das Redes Municipais De Capanema, Marabá e Paragominas/PA: o que mudou a partir da Lei nº 11.738/2008 que instituiu o PSPN?	VARGAS, Soraya de Nazaré Camargo	Universidade Federal do Pará	2019
89.	Carreira e Remuneração do Magistério público do município de Itaituba-Pará, a partir da Política de Fundos e do PSPN: disputas, avanços e recuos.	SOUSA, Antônia Sueli	Universidade Federal do Pará	2019
90.	CONDIÇÕES DO TRABALHO DOCENTE EM ESCOLAS DE ANOS INICIAIS DA REDE MUNICIPAL DA CIDADE DE RIO BRANCO – ACRE	SANTOS, Soraia Meleiro dos	Universidade Federal do Acre	2019
91.	POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REGIÃO DO MARAJÓ: Uma análise da carreira docente em Portel -PA.	SILVA, Otoniel de Souza da	Universidade Federal do Pará	2019
92.	AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE (DES) VALORIZAÇÃO DOCENTE DO GOVERNO ACREANO SEBASTIÃO VIANA (2011-2018) E A ATUAÇÃO DOS SINDICATOS	JHONEY BRANDAO DE SOUZA	Universidade Federal do Acre	2019
93.	ENDIVIDAMENTO POR EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS DE DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE PÚBLICA ESTADUAL EM MACAPÁ/AP (2003 a 2016)	FRANCISCO COSTA LEITE NETO	Universidade Federal do Amapá	2019
94.	Políticas de valorização docente e as relações de conflito entre a APP-Sindicato e o Governo do Estado do Paraná de 2011 a 2018	MEI, Danielle Scheffelman,	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	2020
95.	Valorização do trabalho docente nas políticas públicas: um estudo dos servidores do magistério no município de Barro Alto/Goiás	COUTINHO, Viviane Divina Ferreira	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	2020
96.	Carreira e remuneração docentes: a Rede Estadual do Rio Grande do Sul e a Rede Municipal de Porto Alegre em foco	TREIN, Laura Dexheimer	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2020
97.	Condições de trabalho e alocação de docentes da educação básica: uma análise dos professores temporários no município de Curitiba	THEODOROSKI, Etiane de Fátima,	Universidade Federal do Paraná	2020

98.	A carreira docente como instrumento de valorização na rede municipal de ensino de Piraquara/PR	CORDEIRO, Daniele Pereira Meira	Universidade Federal do Paraná	2020
99.	Jornada de Trabalho de Professores da Educação Básica em Municípios das Regiões Guajará e Marajó/PA.	NASCIMENTO, Rosangela Andrade do	Universidade Federal do Pará	2020
100.	POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE (DES)VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE RIO BRANCO/ACRE	MARIA DA CONCEIÇÃO DE MOURA SILVA	Universidade Federal do Acre	2020
101.	A valorização do magistério público no âmbito das normativas do Estado do Amazonas	MENDES, Ione Maria Caetano	Universidade Federal do Amazonas	2020
102.	CARREIRA DOCENTE E EDUCAÇÃO ESPECIAL: Análise dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração das redes de ensino público estaduais do Brasil	MARCIA MARIA DOS SANTOS	Universidade Federal do Amapá	2020
103.	Análise dos impactos do programa PROFMAT na carreira dos docentes do magistério do ensino básico e nos exames padronizados nacionais	PEREIRA, Jorge Luís Xavier	Fundação Getúlio Vargas (Brasília)	2021
104.	Valorização salarial do professor e meta 17 do PNE: um estudo de caso na rede estadual do Ceará	MAIA, José Helano	Universidade Federal de Juiz de Fora	2021
105.	A TRAJETÓRIA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E JURISPRUDÊNCIAS: ANÁLISE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	CAMARGO, Ruth de Paz	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	2022
106.	REMUNERAÇÃO DOCENTE E AUSTERIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE O CASO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (2015 - 2019)	OLIVEIRA, Ana Rita Lara	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	2022
107.	REMUNERAÇÃO DOCENTE NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL FRENTE A AMPLIAÇÃO E A RESTRIÇÃO DE DIREITOS (2008 a 2022)	DANIELLI ARAUJO JARCEM	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	2023

108.	Carreira e remuneração dos professores da educação básica: implicações do Fundeb e do PSPN na rede municipal de Vigia de Nazaré - PA	SILVA, Maria Madalena Vieira da	Universidade Federal do Pará	2023
109.	A valorização do professor da Educação Infantil: formação, remuneração e condições de trabalho	SILVA, Renata Ferreira da	Universidade Estadual do Norte do Paraná	2024
Total Geral		109		

Fonte: Banco de dados do GEPPGE/UFPA. Elaboração do autor.

