

Potencial de investimento e remuneração docente: um estudo longitudinal a partir da arrecadação per capita dos municípios brasileiros (2008 – 2016)

Investment potential and teaching remuneration: a longitudinal study from the per capita collection of brazilian municipalities (2008 - 2016)

Potentiel d'investissement et rémunération de l'enseignement: une étude longitudinale de la collection per capitaine des municipalités brésiliennes (2008 - 2016)

Marcus Quintanilha da Silva¹
Faculdade São Braz

Resumo: Este artigo teve por objetivo analisar o movimento de remuneração docente das redes municipais de ensino no Brasil a partir do potencial financeiro de 3822 casos, delimitando como período de análise os anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Em uma abordagem quantitativa, utilizou-se de revisões de literatura e legislação que situassem as características do financiamento da educação no Brasil, o município como um espaço de relativa autonomia na alocação de recursos e as disputas em torno do fundo público. Os resultados apontaram que, no período analisado, a arrecadação per capita dos municípios como categorização indicam um esforço maior dos entes federados com menor potencial de investimento na valorização da remuneração docente.

Palavras chave: Financiamento da educação; remuneração docente; potencial de investimento; municípios; fundo público.

Abstract: This article aimed to analyze the movement of teaching remuneration in municipal education networks in Brazil from the financial potential of 3822 cases, delimiting the years 2008, 2010, 2012, 2014 and 2016 as the period of analysis. In a quantitative approach, we used literature and legislation reviews that placed the characteristics of education financing in Brazil, the municipality as a space of relative autonomy in the allocation of resources and disputes over the public fund. The results showed that, in the analyzed period, indicates a greater effort by federated entities with less investment potential in the valorization of teaching remuneration.

Keywords: Education financing; teaching remuneration; investment potential; counties; fund public.

Résumé: Cet article visait à analyser le mouvement de la rémunération de l'enseignement dans les réseaux municipaux d'éducation au Brésil à partir du potentiel financier de 3822 cas, en délimitant les années 2008, 2010, 2012, 2014 et 2016 comme la période d'analyse. Dans une approche quantitative, nous avons utilisé des revues de la littérature et de la législation qui ont placé les caractéristiques du financement de l'éducation au Brésil, la municipalité comme espace d'autonomie relative dans l'allocation des ressources et les litiges sur les fonds publics. Les résultats ont montré que, dans la période analysée, la collecte par habitant des

¹ Doutor em educação pela Universidade Federal do Paraná. Professor do magistério superior da Faculdade São Braz. E-mail: marcusquintanilha@hotmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9425688704530184>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8305-0024>.

municipalités en tant que catégorisation indique un effort accru des entités fédérées ayant un potentiel d'investissement moindre dans la valorisation de la rémunération des enseignants.

Mots clefs: Financement de l'éducation; rémunération de l'enseignement; potentiel d'investissement; les municipalités; fonds public.

Recebido em: 17 de fevereiro de 2019

Aceito em: 31 de março de 2020

Introdução

A abordagem da remuneração docente como tema de investigação da política educacional possibilita diversas entradas de análise. Compreendendo que a pesquisa em políticas educacionais tem como premissa analisar a atuação (ou falta de) do Estado em torno de uma demanda educacional (SOUZA, 2016), o enfrentamento desse debate implica em uma série de fatores de influência para que as condições remuneratórias dos professores públicos municipais brasileiros sejam ou não valorizadas.

Nesse sentido, este artigo teve por objetivo analisar a remuneração dos professores de 3822 redes municipais de ensino no Brasil, delimitando como período de análise os anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Para tanto, o ponto de partida utilizado foi a categorização dos entes federados em relação à sua arrecadação per capita no início da série histórica.

Para o embasamento da análise da média remuneratória a partir da categorização proposta, a abordagem quantitativa foi precedida de revisões de literatura e legislação, pautadas especificamente na estrutura de financiamento da educação, o perfil de autonomia relativa dos municípios na alocação de recursos e a disputa política que permeia esse movimento, bem como a caracterização da remuneração docente como uma política educacional que demanda recursos e, particularmente no período analisado, contou com ações do Governo Federal que possibilitassem a ampliação orçamentária e normativas de indução aos entes federados para a valorização remuneratória dos profissionais do magistério.

A arrecadação per capita dos municípios analisados representou uma categorização de análise da remuneração docente, indicando questões como a desigualdade social e econômica dos entes federados contraposta com o esforço municipal em ampliar as condições de valorização dos profissionais do magistério público municipal.

Federalismo e financiamento da educação no Brasil: a disputa por recursos

Se no Brasil a educação é um direito social e o Estado é responsável por assegurar o mesmo, a distribuição de poder, competências e tributos, “tem implicações diretas na implantação de políticas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade na escola” (ARAÚJO, 2010, p. 233). Nesse sentido, considera-se oportuno compreender alguns elementos do federalismo brasileiro, a dinâmica do financiamento da educação no Brasil com foco no ente federado municipal e a discussão em torno da tensão na disputa política pelo fundo público.

O protagonismo dos municípios na oferta educacional não é recente (ARAÚJO, 2005), mas, é somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, no âmbito jurídico, o município passou a ser reconhecido como um ente federado, ou seja, uma instância autônoma dotada de poder, competências e relativa autonomia na implementação/execução de políticas pública e alocação de recursos (QUINTILIANO, 2012). Essa caracterização perpassa pelo modelo de organização política e administrativa do Brasil, um federalismo caracterizado por um pacto de unidades territoriais relativamente autônomas, mas com finalidades em comum, em um movimento de dupla soberania, de um lado os estados, municípios e Distrito Federal e de outro a União, aonde vários poderes legítimos atuam simultaneamente (ARAÚJO, 2005; ABRUCIO, 2010).

O que diferencia o federalismo brasileiro das demais federações do mundo é que a repartição de poder e responsabilidades engloba o município, aonde também se tomam decisões em torno de uma política pública no âmbito de seu território. Todavia, mesmo em uma instância aonde se aplicam quase todas as características de ente federado (exceção à presença de Poder Judiciário), no caso brasileiro, há uma verticalização de Poderes, pelo qual a União tem poder sobre várias decisões, mas não todas, fazendo com que o município não seja totalmente autônomo, nem completamente subordinado, incluindo sua relação com os estados, em um movimento de dupla soberania.

Nessa caracterização, o município pode, com limites, ser caracterizado como um espaço dotado de estatalidade. Esse conceito, cunhado por Quintiliano (2012, p. 92) aos estados da federação, caracteriza-se como “a condição que certa coletividade possui em se autodeterminar, mediante o poder político (coercitivo) de instituir uma ordem jurídica vinculante de uma população situada em um território delimitado”, em que “seu condicionamento ou limitação pelo poder soberano não lhe retira esse caráter, pois, dentro de tais limites, conserva ao poder autônomo o potencial de decidir imperativamente na órbita de sua ordem jurídica” (QUINTILIANO, 2012, p. 85). Nesse sentido, mesmo com limites

impostos pelo modelo de federalismo brasileiro, a presença da criação de uma ordem jurídica e legitimidade de poder, via lei orgânica municipal e prerrogativas previstas na constituição, bem como a institucionalização de uma receita independente, elencam o município como um espaço privilegiado de tomada de decisões.

Esse espaço tem como premissa as competências atribuídas pela Constituição Federal, seja no sentido do poder de desempenhar uma tarefa (constituente) ou na capacidade de realiza-la (constituída), balizadas pelo “limite máximo, determinado pela existência de um grau de subordinação ao poder constituinte soberano, e um limite mínimo, pelo seu poder de constituir competências governamentais políticas e administrativas” (QUINTILIANO, 2012, p. 280). Nesse contexto, a competência municipal em matéria educacional de oferta prioritária do ensino fundamental e educação infantil (BRASIL, 1988), bem como nas incumbências dos municipais descritas em legislação complementar (BRASIL, 1996), situa o ente federado em questão como um lugar em que sua condição de estatalidade é colocada em prática, seja no alinhamento da oferta educacional às políticas educacionais nacionais, o atendimento à demanda prioritária e a organização e condições de oferta que o ensino será proposto.

Nesse viés, é oportuno sublinhar que “ter autonomia implica ter encargos, o que exige recursos financeiros” (QUINTILIANO, 2012, p. 77), ou seja, a imputação jurídica de ter autonomia não é o bastante, havendo a necessidade de dispor de condições financeiras para tal. Com isso, é fundamental compreender os limites da receita independente no caso municipal.

A arrecadação pública no Brasil pode ser pela via de impostos, taxas e/ou contribuições. o imposto é definido como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica” (BRASIL, 1966), da forma que o recolhimento não tem relação com seu gasto. As taxas cobradas pelos entes federados “têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 1966), sendo, portanto, uma arrecadação vinculada a determinado serviço público prestado. As contribuições podem ser de melhoria, “ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel” (BRASIL, 1966), ou sociais, destinadas ao financiamento das demais áreas de atuação da União, no campo social.

Com isso, os impostos são tributos em que a alocação dos recursos não tem relação com a regra de arrecadação, mas, com algumas definições políticas incorporadas no aparato legal sobre prioridades do Poder Público, como é o caso de vinculações percentuais à educação e a saúde. No caso das contribuições sociais, são de competência da União, não

incidindo sobre as exportações, ainda que o Distrito Federal, estados e municípios possam instituir contribuições sociais para o regime de previdência de seus servidores públicos.

A arrecadação tributária é, em grande parte, centralizada na União (BRASIL, 2015). No caso dos demais tributos, a maioria das contribuições são da União, sendo que apenas as contribuições de melhoria (asfalto, esgoto etc.) são de arrecadação municipal. Excetua-se alguns repasses do Governo Federal aos demais entes federados, como a Contribuição Social do Salário Educação. No caso das taxas, a maioria são municipais, que, por sua característica, são pouco flexíveis, pois sua destinação é específica a um determinado serviço público.

Destacam-se como fonte importante no quantitativo financeiro do fundo público municipal o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os repasses estaduais do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O quadro a seguir resume os impostos e transferências constitucionais na arrecadação municipal, particularizando o emprego destes no financiamento da educação.

Quadro 1 – Estrutura básica de receitas de impostos próprios e transferências constitucionais dos municípios brasileiros no financiamento da educação

Origem	Integrantes Fundeb	Não Integrantes Fundeb	Demais receitas
Receitas próprias		IPTU; ITBI; ISS; ITR, caso tenha optado em fiscalizar e cobrar;	
Receitas de transferências	FPM; Cota-Parte do IPI - exportação; Cota Parte do ICMS; Cota Parte IPVA; Cota-Parte do ITR, caso não tenha optado em fiscalizar e cobrar; Compensação pela desoneração de ICMS;	IRRF; Cota-Parte do IOF-ouro;	Exploração de petróleo; Salário-educação; Programas federais de distribuição universal (PDDE, PNATE, PNAE e PNLD);

Fonte: Tanno (2017).

Araújo (2013) elenca que os perfis de arrecadação dos municípios brasileiros diferem entre si. Municípios com menor porte populacional concentram nos repasses constitucionais, principalmente o FPM, maior fonte na composição do seu fundo público. Entes federados municipais com maior desenvolvimento social e econômico costumam ter nos seus impostos próprios um impacto maior que na comparação com municípios menos desenvolvidos economicamente, análise que evidencia uma constituição variável da arrecadação pública, a depender do perfil econômico e populacional.

Em relação a arrecadação própria dos estados, Distrito Federal e municípios, a autonomia de arrecadação é relativa, haja vista que vários de seus tributos são regulados em alíquotas mínimas e máximas pelo Senado Federal. Um fator explicativo é a autonomia federativa dos entes (QUINTILIANO, 2012), que não elide a regulação nacional acerca de limites dos percentuais incididos em grande parte dos tributos. Essa estrutura, aliada a estudos ligados às políticas educacionais (ARAÚJO, 2013), de constituição socioeconômica no Brasil (SOUZA, 2012) e estudos locais acerca do impacto dos impostos próprios no financiamento da educação (SILVA, 2016; POLENA, 2016) explicam as variações municipais acerca da composição do fundo público.

Para o caso do financiamento da educação, três questões são importantes: a vinculação de receitas, a política de fundos e as considerações sobre gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

No Brasil, uma parte do fundo público no financiamento da educação por parte dos estados, Distrito Federal e municípios é vinculada às despesas educacionais, “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988). Essa vinculação é acompanhada, desde 1996, pela operacionalização da política de fundos.

Atualmente, essa política é denominada Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), regulada pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e a lei n. 11.494/2007, sucessora do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Sua dinâmica de operação consiste na operação de 27 fundos contábeis, um em cada estado, redistribuindo em cada federação 20% de alguns impostos e transferências para, considerando como critério redistributivo a quantidade e perfil de matrículas educação básica no âmbito de sua atuação prioritária. Constam nessa redistribuição: a) ICMS; b) ITCMD; c) FPE; d) IPVA; e) IPI – exp; f) FPM; g) ITR, e; h) Lei Kandir. A subvinculação dos recursos do Fundeb obriga o gestor público a investir não menos de 60% desses recursos com remuneração docente, sendo que os demais recursos precisam ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Tais despesas têm abertura para que sejam realizadas pelo serviço público ou no estabelecimento de contratos com empresas privadas, ampliando o espectro de disputa pelo fundo público na oferta educacional.

Destaca-se que impostos estritamente municipais não constam nessa redistribuição, o que auxilia na manutenção de vários municípios com potencial de investimento superior e, por isso, é fundamental a efetividade da complementação da União ao fundo, que, na

dinâmica da política, prevê no mínimo o complemento de 10% da arrecadação prevista para os estados que não atinjam o valor mínimo por aluno definido anualmente pelo Governo Federal (ARAÚJO, 2013).

Para além da estrutura básica, a educação brasileira conta com a contribuição social do Salário Educação. Trata-se de uma fonte adicional de financiamento a ser redistribuída em suas cotas estaduais e municipais pela proporcionalidade de número de alunos da educação básica. Pela dinâmica de repasses da contribuição, 10% são repassados ao financiamento de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e, do restante, 2 terços são repassados aos estados e municípios proporcionalmente à arrecadação de cada estado e 1 terço em quota federal.

Abicalil (2013) entendeu que o problema atual da educação básica e das possibilidades de ampliação da qualidade da educação via investimento federal perpassa pela pouca presença da União na educação básica. A questão da complementação do ente ao Fundeb, por exemplo, também perpassa por uma disputa, em que os estados com maior potencial de investimento pressionam a União para obter um recurso que é destinado para fundos estaduais de redistribuição com menores montantes arrecadados. É um certame político complexo, seja para a União e seu papel de ação de assistência supletiva e redistributiva ou aos estados que garantem via recursos próprios um investimento mínimo, que pressionam a União por recursos complementares. O problema da pauta é o enfrentamento da desigualdade.

A partir destas características, compreende-se que há um estabelecimento inicial de regras, mas que, posteriormente a estas, o contexto se traduz em uma disputa pelo fundo público, que consiste na soma de recursos arrecadados pelo Estado, onde os tributos, pagos de forma direta ou indireta, envolvem taxaões tanto da classe trabalhadora como dos detentores do grande capital. Para Salvador (2010, p. 607), o fundo público em seu momento atual “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.”. Ou seja, por meio das suas políticas fiscais, se constroem possibilidades de intervenção na economia.

Na atualidade, a arrecadação pública tem algum tipo de retorno à população. A particularidade contemporânea do fundo público se dá na medida em que “a presença dos fundos públicos, pelo lado, desta vez, da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível” (OLIVEIRA, 1998, p. 23). Dentro de um contexto aonde o poder público toma decisões políticas em torno de sua alocação, o fundo público é reconhecido como um

elemento *a priori*, podendo ser um impulsionador de maior acumulação de capital e/ou ponto de partida para melhoria das condições de vida da população.

Nesse sentido, é mister que o capitalista possa encontrar no fundo público uma possibilidade de aumento de suas taxas de lucro, como na transferência de recursos via juros e amortização da dívida pública, bem como subsídios e desonerações tributárias, gastos em pesquisa que beneficiem os grandes detentores do capital, renúncias fiscais a empresas ou financiamento de meios de produção, compondo possibilidades para que “na forma de títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que agiliza a circulação do capital” (OLIVEIRA, 1998, p. 28). Em contraposição a este extremo, a arrecadação pública também é um elemento possível para que as condições de vida e redução da desigualdade social possam ser efetivadas, como em uma tributação com justiça social ou investimento em políticas sociais como a educação.

A partir deste contexto, a seção seguinte problematiza a remuneração docente como uma política educacional dependente da alocação de recursos e as ações do Governo Federal no período de análise deste trabalho, no sentido de identificar elementos que auxiliem a compreender a ampliação do potencial de investimento em educação e, especificamente, de remuneração docente.

Remuneração docente: política educacional dependente da alocação de recursos

A valorização dos professores no Brasil “tem sido um tema recorrente nos debates sindicais, acadêmicos, governamentais e naqueles promovidos pelos meios de comunicação” (MASSON, 2017, p. 850), tensão que ocorre em um federalismo onde as principais políticas educacionais são planejadas pela União, mas executada e financiada em grande medida pelos estados e municípios, aonde apenas alguns pactos de indução/adesão são complementados financeiramente pelo Governo Federal (FERNANDES, 2015). A remuneração do professor público que compõe a condição docente, seja pela posição social e melhoria de sua qualidade de vida ou por ser um elemento de composição da valorização do professor (CAMARGO; JACOMINI, 2011; GROCHOSKA, 2015; SILVA, 2019), é definida como a soma dos “vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário [...] mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte etc. (CAMARGO et al., 2009, p. 342).

A remuneração de professores como concepção de política de valorização é caracterizada por um movimento enviesado por lutas da classe trabalhadora e posicionamentos sociais, em que o resultado pode ser materializado em demarcações legais

ao longo da história, um desdobramento da política educacional na forma da lei. Apesar do reconhecimento de que há marcos históricos anteriores ao período analisado por este trabalho (CAMARGO; JACOMINI, 2011), as políticas de fundos, especificamente no caso Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, estabelecimento de normativas para planos de carreira, cargos e remuneração (PCCR) e piso salarial profissional nacional (PSPN) são elementos fundamentais para a discussão contemporânea, por considerar que estas, além de ampliar o aporte financeiro e a possibilidade de reduzir a desigualdade no financiamento da educação (BRASIL, 2006, 2007), buscaram induzir os sistemas de ensino a ampliar a valorização do trabalho do professor (BRASIL, 2008, 2009).

Mesmo que os impostos estritamente municipais não entrem no sistema de arrecadação, algumas pesquisas em âmbito nacional e regional apontam para o papel de diminuição da desigualdade e aumento de potencial de investimento para a valorização da remuneração docente (ARAÚJO, 2013; POLENA, 2016), apesar do reconhecimento da insuficiência de promover um cenário igualitário remuneratório. Segundo Fernandes (2013), numa política como esta, regulada pela União e executada pelos entes federados, toma-se como imperativo a redução das desigualdades sociais provocadas pelas políticas econômicas em um cenário de assimetrias regionais no âmbito do federalismo, mas, que precisam garantir interdependência e independência dos entes federados, respeitando a autonomia federativa prevista constitucionalmente.

No caso da lei n. 11.738/2008 que instituiu o PSPN, o Ministério da Educação (BRASIL, 2016) já analisava que, nos municípios brasileiros, , 50,7% destes tem plano de carreira, somente 45,5% de gestões municipais que cumprem a Lei do Piso e 38,9% que ofertam o mínimo de um terço da jornada de trabalho para atividades de planejamento e estudos fora de sala de aula. Concorde-se, portanto, que “o grande desafio para a valorização docente, carreira, remuneração e jornada de trabalho ainda permanece. O PSPN tem provocado, na conjuntura econômica e política nacional, todos os estremecimentos possíveis, alguns já superados, outros ainda em curso” (FERNANDES, 2015, p. 31).

Apesar da tomada de decisão ser no âmbito municipal, no caso da educação, ela não é isolada de uma política nacional, particularmente por esta competência ser concorrente, mas, com primazia da legislação nacional sobre a local. Nesse viés, a ordenação de prioridades do poder público, nos âmbitos municipal e nacional, precisa privilegiar a valorização da remuneração docente para que esta evolua no contexto de disputa pelo fundo público.

Análise longitudinal da remuneração docente a partir do potencial financeiro: metodologia e análise de dados

Assumindo para esta pesquisa uma abordagem de cunho quantitativo, reconhece-se que a opção por categorias e variáveis pré-definidas, característica básica desse tipo de estudo, tem seus limites explicativos. Nesse viés, a estatística entra como um auxílio, mas não consegue traduzir em si o resultado que tem premissas sociológicas (SELZ, 2015). Portanto, ressalta-se a importância de revisões de literatura e legislação realizadas anteriormente para compor a análise do movimento da remuneração docente a partir da categorização proposta.

A proposição de compreender a remuneração docente neste trabalho teve como ponto de partida o potencial de investimento no início da série histórica, o ano de 2008. Para tanto, utilizou-se o cálculo da arrecadação per capita de todos os municípios brasileiros que tivessem informações de porte populacional e receitas orçamentárias no site do Tesouro Nacional, a partir da plataforma Finanças do Brasil - Finbra. Esse indicador foi calculado utilizando a seguinte razão:

Arrecadação per capita:

RO/POP, onde:

RO: receita orçamentária proveniente do lançamento de informações de receitas por natureza de origem do Finbra, somando receitas correntes e receitas de capital.

POP: população estimada pelo IBGE lançada no Finbra e chancelada pelo Tribunal de Contas de cada estado para distribuição do FPM

Utilizando como fonte de informações os dados dos profissionais do magistério público municipal lançados na Relação Anual de Informações Sociais – Rais, selecionados a partir da metodologia proposta por Silva (2019) de seleção de professores públicos municipais a partir da Rais. O cálculo da remuneração média por hora dos docentes foi realizado a partir da razão entre a remuneração nominal média mensal, as horas contratadas semanais, quantidade de dias úteis por mês e a conversão destes em semanas. Essas operações são descritas conforme a equação abaixo:

$$\text{Rem/hora} = \frac{\text{Rem nominal}}{\text{Horas contratadas} * 4,4}$$

Horas contratadas * 4,4

Onde:

Rem_nominal = remuneração média mensal lançada pelo empregador na Rais.

Horas contratadas = horas de contrato semanais lançada pelo empregador na Rais

4,4 = considera-se como média de dias de trabalho por mês 22 dias, ou seja, 4 semanas de 5 dias e mais dois dias de complemento.

Para comparação em valores reais, a remuneração média dos professores e de gasto por aluno foi corrigida com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, disponível no Banco Central do Brasil, sendo que, a partir de 2008, foi considerado o acumulado do índice inflacionário até o mês de dezembro de 2016. Para 2008, esse percentual acumulado foi de 60,5%, 2010 com 47,9%, 2012 em 30,52% e 2014 a 19,23%.

No caso da remuneração média dos professores, a exclusão de casos se baseou no decreto presidencial e na lei federal que estabeleciam vencimentos mínimos e máximos do funcionalismo público no ano de 2016 (BRASIL, 2015, 2016). Os casos que excederam o teto do funcionalismo público ou que tivessem uma média remuneratória por hora menor que o salário mínimo no ano de 2016 foram desconsiderados em todos os anos da série histórica.

A partir dessa seleção, foram criados 5 bancos de dados, relativos aos anos de 2008, 2010, 2012, 2014 e 2016. Em cada um desses bancos, foram compiladas informações de todos os trabalhadores da educação, ativos ou que, naquele corrente ano, entraram na inatividade. Nesses municípios selecionados, a quantidade de professores na análise foi significativa em todos os anos: 1.298.573 vínculos em 2008, 1.420.045 em 2010, 1.612.526 em 2012, 1.734.804 em 2014 e 1.707.845 em 2016. Cruzando essas informações, foi possível analisar 3822 municípios brasileiros.

Para auxiliar no entendimento da arrecadação per capita como categoria de análise, foram criadas 11 categorias. Dos municípios analisados, a maioria está até a quarta categoria de análise, ou seja, com um potencial de investimento inferior a R\$ 2.000,00 per capita em 2008, simbolizando pontos de partida para a execução orçamentária desiguais.

Não é novidade nos estudos sobre financiamento da educação o panorama da desigualdade de investimento, particularmente em regiões que, historicamente, tiveram menor desenvolvimento social e econômico (ARAÚJO, 2013; SOUZA, 2012). No panorama desenhado a partir da seleção de municípios, o potencial de investimento é permeado por regionalidade, haja vista que a tendência é que as regiões com maior desenvolvimento social e econômico, principalmente Sul e Sudeste, tendem a apresentar maior quantidade de

municípios com maior potencial de investimento. No caso desta pesquisa, esse cenário evidencia-se na distribuição dos 3822 municípios por região geográfica. Proporcionalmente, os municípios das regiões Norte e Nordeste agrupam mais casos com arrecadações per capita até R\$ 2.000,00 que as demais regiões, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Localização dos municípios categorizados por arrecadação per capita – 2008

Intervalos (R\$)	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
<= 500,00	0	1	1	2	0
500,01 - 1000,00	44	299	16	67	15
1000,01 - 1500,00	110	655	323	438	85
1500,01 - 2000,00	49	119	238	354	85
2000,01 - 2500,00	21	44	117	182	58
2500,01 - 3000,00	10	15	94	78	29
3000,01 - 3500,00	4	3	50	50	13
3500,01 - 4000,00	4	2	30	26	4
4000,01 - 4500,00	1	0	16	16	3
4500,01 - 5000,00	2	2	6	11	5
5000,01+	0	2	4	18	1

Fonte: Finbra (2008, 2010, 2012, 2014, 2016). Dados elaborados pelo autor (2020).

Entretanto, o período analisado é caracterizado pela ampliação do aporte financeiro para o investimento em educação via redistribuição de parte dos recursos estaduais e repasses constitucionais aos municípios além da complementação da União aos estados que nessa dinâmica não atingissem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, como é o caso do Fundeb (POLENA, 2016; ARAÚJO, 2013). Além disso, políticas de indução à melhoria das condições remuneratórias e de carreira dos profissionais do magistério, bem como a ampliação do direito à educação podem ter induzido uma parcela significativa dos municípios a ampliarem sua rede e efetivarem seus planos de carreira, cumprimento do PSPN e ampliação do tempo de planejamento e estudo fora de sala de aula (SILVA, 2019).

Nesse sentido, observa-se a valorização real da remuneração de professores públicos municipais em todas as categorias e em outros cenários (SILVA, 2019). Mas, a maior evolução real foi centrada nos municípios com menor potencial financeiro, particularmente os que figuram entre R\$ 500 e R\$ 1.500,00 no ano de 2008, mesmo que em todas as 11 categorias apresente ampliação remuneratória. O detalhe é que, mesmo com a valorização

real acima da média nacional dos municípios com menor arrecadação per capita, os grupos de municípios entre R\$ 3.500,00 e R\$ 4.000,00 e os acima de R\$ 5.000,00 mantiveram uma relativa distância de média remuneratória em relação às demais categorias.

Na disputa política pelo fundo público municipal, nem sempre a ordenação de valores proposta pelo poder público incluirá a remuneração de professores como prioridade de investimento. Mesmo com a ampliação de aporte financeiro e políticas de indução e regulação do Governo Federal para a valorização da remuneração de professores (BRASIL, 2007, 2008, 2009), as pautas locais e as opções de alocação de recursos no próprio financiamento da educação (serviços terceirizados, ampliação da rede, compras de pacotes educacionais, etc) podem implicar em uma menor evolução remuneratória.

Tabela 2 – Média de remuneração por hora em valores reais dos professores públicos municipais agregada por intervalos de arrecadação per capita em 2008 – 2008 – 2010 – 2012 – 2014 – 2016

Intervalos (R\$)	2008 (R\$)	2010 (R\$)	2012 (R\$)	2014 (R\$)	2016 (R\$)
<= 500,00	12,14	16,76	20,32	15,52	15,80
500,01 - 1000,00	13,04	15,03	17,14	19,07	19,94
1000,01 - 1500,00	15,28	16,70	19,27	20,98	20,84
1500,01 - 2000,00	15,97	17,75	18,85	20,27	21,68
2000,01 - 2500,00	15,59	16,85	18,41	20,32	20,36
2500,01 - 3000,00	17,36	16,87	21,12	20,39	22,08
3000,01 - 3500,00	18,38	17,42	19,94	21,45	21,57
3500,01 - 4000,00	17,91	19,35	21,96	23,89	23,13
4000,01 - 4500,00	16,91	16,96	19,94	18,91	19,28
4500,01 - 5000,00	11,84	14,40	19,27	19,84	20,68
5000,01+	19,60	21,87	26,65	25,19	27,31

Fonte: Rais (2008, 2010, 2012, 2014, 2016). Elaborados pelo autor (2020).

Os municípios com menor potencial de investimento tenderam a apresentar maior esforço de evolução em valores reais da remuneração por hora dos professores e, mesmo assim, em determinados cenários, apresentarem menor média. A tabela 3 indica que, ao final da série histórica, das cinco melhores médias, quatro estão entre as melhores arrecadações per capita. Os municípios com arrecadação per capita entre R\$ 500,01 e R\$ 2.500,00, 86,6% dos casos da pesquisa, apresentaram percentuais de evolução maiores que o restante dos grupos, exceção feita aos 25 municípios do grupo de maior potencial de investimento. Esse cenário implica que, apesar do esforço maior, representado pela evolução percentual real da remuneração média por hora, somente 368 municípios com per capita entre R\$ 2.000,00 e R\$ 2.500,00 apresentaram uma

média próxima dos grupos com maior potencial de investimento. Esse panorama abre a possibilidade para uma reflexão importante sobre os conceitos de diferença e desigualdade.

Não é raro ver esses dois conceitos sendo tratados como sinônimos e, mais do que isso, justificar as desigualdades pelas diferenças pré-estabelecidas, seja no âmbito do indivíduo em relação à sociedade ou nas instituições. Dubet (2014), ao discutir diferença e desigualdade no âmbito das relações de trabalho, apresenta uma diferença entre estes dois conceitos que, por analogia, podem ser aplicados à esta análise. Para o autor, a diferença precisa ser considerada, mas quando esta gera uma desvantagem, considera-se a desigualdade, pois é a falta de um tratamento igualitário que gera a desigualdade e não a diferença em si.

Para este objeto, essa desigualdade é materializada na diferença entre os municípios no que tange ao potencial de cumprimento de suas responsabilidades constitucionais, particularmente em matéria educacional. O ponto de partida diferencial, materializado na arrecadação per capita, parece reverberar em desvantagens na oferta educacional e, especificamente na valorização da remuneração docente, mesmo com o visível empenho na busca de melhoria das condições remuneratórias dos professores públicos municipais.

Tabela 3 – Casos categorizados por arrecadação per capita, evolução percentual da remuneração docente e posição da média em comparação entre as categorias em 2016

Per capita (R\$)	Evolução percentual da remuneração média	Ordem de posição da média em 2016
<= 500,00	30,2%	11
500,01 - 1000,00	74,7%	7
1000,01 - 1500,00	51,5%	9
1500,01 - 2000,00	36,4%	6
2000,01 - 2500,00	35,8%	4
2500,01 - 3000,00	30,6%	8
3000,01 - 3500,00	27,1%	3
3500,01 - 4000,00	17,4%	5
4000,01 - 4500,00	29,1%	2
4500,01 - 5000,00	14,0%	10
5000,01+	39,4%	1

Fonte: Dados elaborados pelo autor (2020).

Estudos dessa natureza auxiliam a compreender o fenômeno em uma grande quantidade de casos, mas sem um aprofundamento específico da disputa política em cada localidade. Todavia, reconhece-se o potencial de abertura deste trabalho para estudos de caso

que busquem maior compreensão das decisões políticas de alocação de recursos que influenciem nas condições remuneratórias dos profissionais do magistério, como o estabelecimento e efetividade dos PCCRs, cumprimento de preceitos legais do Governo Federal (BRASIL, 2008, 2009), ordenação da política educacional como prioridade no projeto político do governo local, entre outras.

Conclusões

O tema deste trabalho, remuneração de professores públicos municipais, foi discutido a partir da ideia de potencial de investimento. Para tal, as características do financiamento da educação no Brasil e do município enquanto ente federado aliadas à perspectiva da remuneração docente como uma política educacional dependente da alocação de recursos e possível de ser induzida a partir das ações do Governo Federal permearam a compreensão do fenômeno.

O potencial de investimento, mensurado pela arrecadação per capita com base no ano de 2008, se mostrou uma variável de contexto interessante para alguns apontamentos, mas não determinante para o universo de casos. Os municípios com menor potencial de investimento tenderam a apresentar maior esforço na ampliação real da remuneração docente, enquanto os casos com maior potencial de investimento tiveram valorização, mas em escala percentual reduzida.

Mesmo com esse cenário, a desigualdade ainda persiste, com poucos casos de municípios com arrecadação per capita menor que R\$ 2.500,00 figurando entre as melhores médias remuneratórias. A tendência apresentada é de que os municípios com menor potencial de investimento se esforçaram mais durante a série histórica, esforço que é representado pela diferença percentual real de média de remuneração por hora docente entre 2008 e 2016, apesar desse esforço não ter garantido remunerações médias mais altas.

Essa desigualdade também é pautada na regionalidade, em que, historicamente, o desenvolvimento social e econômico no Brasil é desigual, resultando que, proporcionalmente, municípios nordestinos e nortistas tiveram maior incidência de casos em intervalos de arrecadação per capita menores.

A partir desse estudo, reitera-se que não necessariamente um município com maior gasto por aluno apresenta maiores médias remuneratórias dos seus professores. No caso do potencial de investimento, o período analisado se caracterizou pelo esforço dos entes federados mais pobres, mas que, mesmo com maior ampliação remuneratória média, tendeu a apresentar menores médias remuneratórias em 2016.

Referências

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302013000300009>.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. OLIVEIRA, R. P. SANTANA, W. (orgs.). Brasília: UNESCO, 2010, p. 39 - 70. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v4i8.21836>.

ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados, **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARAÚJO, G. C. **Município, Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil**. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 401 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Carga Tributária no Brasil – 2014** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, 2015.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2006.

BRASIL. Relatório de cumprimento do piso salarial profissional nacional pelos entes federativos. **Ministério da Educação**. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**: ano-base 2016. Brasília: MTb, SPPE, DES, CGET, 2016.

BRASIL. Decreto n. 8.618 de 29 de dezembro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n. 2 de 28 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2009.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. Lei n. 13.091 de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

CAMARGO, R.B. GOUVEIA, A. B. GIL, J. MINHOTO, M. A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 341-363, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-91139>.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Educação em foco**, Belo Horizonte, ano 14, nº 17 p. 129-167, jul. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/1983-21172012140111>.

DUBET, F. **Injustiças: a experiência das desigualdades no trabalho**. Florianópolis: EDUFSC, 2014.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1095-1111, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302013000400005>.

FERNANDES, M. D. E. Em tempo de valorização dos profissionais da educação. IN: **Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração. Carreira e condições de trabalho**. GOUVEIA, A. B. (org.). 1ª Ed. Editora Appris, Curitiba, 2015, p. 13 – 36. DOI: <https://doi.org/10.18366/conae.2015.0006>.

GROCHOSKA, M. A. **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. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MASSON, G. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 140, p.849-864, jul./set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302017169078>.

OLIVEIRA, F. Surgimento do antivalor. IN: OLIVEIRA, F. (Org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19 - 48.

QUINTILIANO, L. D. **Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro**. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

POLENA, A. **Uma avaliação do efeito do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) nos municípios do estado do Paraná entre 2007 e 2014**. Curitiba: UFPR, 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Brasília: Ministério do Trabalho, 1930. Disponível em: < <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-66282010000400002>.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 1808. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em 14 jul. 2018.

SELZ, M. **O raciocínio estatístico em sociologia**. In: PAUGAM, Serge (Coord.). A pesquisa sociológica. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SILVA, M. Q. da. **Remuneração de professores públicos municipais no Brasil: execução orçamentária, partidos políticos e valorização docente (2008 – 2016)**. 247 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SILVA, M. Q. da. Financiamento da educação em Curitiba e Região Metropolitana: leitura comparada do potencial mínimo de investimento e o impacto do Fundeb na manutenção e desenvolvimento de ensino nos anos de 2007 a 2014. In: **Anais do IV Encontro Fineduca. Financiamento da Educação no Brasil: avanços e impasses**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2016. p. 148 – 167.

SOUZA, A. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. V. 1, n. 1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.2.002>.

SOUZA, J. J. F. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

TANNO, C. R. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Câmara dos Deputados: consultoria de orçamento e fiscalização financeira, 2017.