



Amassando o barro: carreira e remuneração dos profissionais do magistério, em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb

Kneading the clay: career and remuneration of the professionals of the magisterium, in three municipalities in the interior of São Paulo in the context of Fundeb

Denting l'argile: carrière et la rémunération des professionnels du magistère, dans trois municipalités de l'intérieur de São Paulo dans le cadre de Fundeb

Tatiana Aparecida Pezetta Ferreira¹
Rede Municipal de Tambaú

José Marcelino de Rezende Pinto²
Universidade de São Paulo

Resumo: A qualidade dos professores, intimamente associada à remuneração, é fator decisivo na qualidade do ensino. No entanto, no Brasil, prevalece ainda a desvalorização desses profissionais, seja pela baixa remuneração, seja pela carreira pouco atrativa. Assim, o presente estudo faz uma análise de três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb, considerando as relações existentes entre a remuneração, os gastos com educação, além de outros indicadores. Embora sejam municípios próximos e com similaridades, os resultados indicam diferenças importantes na remuneração e na carreira que se relacionam com o gasto/aluno, mas também com fatores como o grau de municipalização, a dependência frente ao Fundeb, a presença de convênios com a rede privada e o tamanho do município.

Palavras-chave: Remuneração. Carreira docente. Fundeb. Gasto/Aluno.

Abstract: The quality of teachers, closely associated with remuneration, is a decisive factor in the quality of education. However, in Brazil, the devaluation of these professionals still prevails, either due to low pay or to an unattractive career. Thus, the present study analyzes three municipalities in the interior of São Paulo in the context of Fundeb, considering the relationships between remuneration, spending on education, and other indicators. Although they are close municipalities, and with similarities, the results indicate important differences in remuneration and career that are related to the expenditure/student, but also with factors such as the degree of municipalization, dependence on Fundeb, the presence of agreements with the private network and the size of the municipality.

Keywords: Remuneration. Teaching career. Fundeb. Spending/Student.

Résumé: La qualité des enseignants, étroitement associée à la rémunération, est un facteur décisif dans la qualité de l'éducation. Cependant, au Brésil, la dévaluation de ces professionnels prévaut toujours, soit en raison d'un faible salaire, soit pour une carrière peu attrayante. Ainsi, la présente étude analyse trois municipalités de l'intérieur de São Paulo dans le cadre de Fundeb, en tenant compte des relations entre la rémunération, les dépenses d'éducation et d'autres

¹ Professora na Rede Municipal de Tambaú e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da FFCLRP-USP, Brasil. *E-mail:* tatiana.aparecida.ferreira@usp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5649784103065293>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-2941-3960>.

² Professor titular da FFCLRP-USP, Brasil. *E-mail:* jmrpinto@ffclrp.usp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5378091923063923>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-8355-2561>.

indicateurs. Bien qu'il s'agit de municipalités proches et de similitudes, les résultats indiquent d'importantes différences de rémunération et de carrière liées aux dépenses/étudiants, mais aussi à des facteurs tels que le degré de municipalisation, la dépendance à l'égard du Fundeb, la présence d'ententes avec le réseau privé et la taille de la municipalité.

Mots-clés: Rémunération. Carrière d'enseignant. Fundeb. Dépensez/Étudiant.

Recebido em: 30 de setembro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

Introdução

Este artigo visa fazer uma análise comparativa entre três municípios do interior paulista, no contexto do Fundeb, para entender as possíveis relações entre a carreira e a remuneração dos profissionais do magistério, e os recursos disponíveis para o financiamento da educação. As hipóteses de trabalho consideram como elementos centrais para entender eventuais diferenças: a) recursos adicionais ao Fundeb, decorrentes da vinculação de 25% da receita própria de impostos (IPTU, ISS e ITBI) e de 5% dos impostos da mesma cesta do Fundeb; b) grau de municipalização do ensino fundamental; e c) taxa de atendimento da educação infantil. A linha de raciocínio foi: quanto mais recursos adicionais ao Fundeb (que tem a mesma previsão de valor disponível por aluno para os municípios de um mesmo estado) e menor a proporção de alunos atendidos pela rede municipal, maior a possibilidade de propiciar uma melhor remuneração e carreira. Foi analisado também o peso do setor privado, pois pode indicar diferentes dimensionamentos do esforço municipal.

Os municípios analisados foram Tambaú, Descalvado e Porto Ferreira, de localidades territoriais próximas, selecionados por possuírem, como peculiaridade, atividades industriais ligadas à mineração, sendo argila no caso de Tambaú (telhas e tijolos) e Porto Ferreira (capital nacional da cerâmica artística e decoração, segundo a Lei nº 13.492/2017), e areias especiais, no caso de Descalvado. Esse último município foi também catalisador do processo de municipalização do ensino fundamental, iniciado em 1995, no Estado de São Paulo, sendo sua secretária municipal de educação (que ficou vários mandatos no cargo), então dirigente estadual da Undime, grande incentivadora da política promovida pelo governo Mário Covas.

A opção em fazer estudos de casos múltiplos visa não a replicação, mas uma análise comparativa que permita captar as diferenças no fenômeno (CARNEIRO, 2018), mas tendo sempre em vista os cuidados que devem ser tomados, visando o tipo de generalização que pode ser feito nessa forma de abordagem (STAKE, 1983). Há sempre o cuidado de trazer os

elementos de contexto, as peculiaridades de cada município, que podem contribuir para outras pesquisas sobre o mesmo fenômeno.

A valorização dos profissionais do magistério é fator determinante na qualidade do ensino. Os estudos na área mostram, não só o papel fundamental dos professores na garantia da qualidade do ensino, mas também como seu peso na constituição do gasto/aluno (CARREIRA; PINTO, 2007; PINTO, 2014a). E, quando se fala em valorização, considera-se: realização de concursos públicos para ingresso na carreira, estabelecimento de um piso salarial digno, assim como plano carreira adequado, formação continuada e boas condições de trabalho, que podem ser expressas na proporção de número de alunos por turma e de aluno por professor, tempo remunerado para planejamento das atividades e correção de trabalhos, escolas dotadas de salas de aula equipadas e instalações que propiciem um ambiente adequado de trabalho (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

As pesquisas sobre remuneração docente no Brasil mostram que os valores recebidos pelos profissionais do ensino estão bem abaixo do obtido por profissionais de outras ocupações que exigem o mesmo nível de formação (ALVES & PINTO, 2011; BARBOSA, 2014; JACOMINI, NETO & IMBÓ, 2019). Com essa desvalorização salarial e a falta de perspectiva profissional, a carreira docente tende a ser menos atrativa (JACOMINI, MINHOTO & CAMARGO, 2012), impedindo que, principalmente os mais jovens, tenham interesse em ingressar nos cursos de licenciatura e, posteriormente, na profissão. Com isto, nota-se que a docência é vista como uma carreira socialmente desvalorizada (ALVES & PINTO, 2011).

Com a Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), obteve-se um avanço na valorização do magistério, tanto na remuneração quanto na jornada de trabalho, que passou a exigir a garantia de pelo menos 1/3 da jornada semanal de trabalho destinado a atividades pedagógicas, sem interação dos alunos. Como se verá, esses avanços legais, muitas vezes, ao serem incorporados nos planos de carreira, provocam, por parte do Poder Executivo, uma série de estratégias que visam achatar a carreira, motivadas, entre outros fatores, pela ausência de recursos suficientes em função da fragilidade econômica e estrutural, em especial dos pequenos municípios. Isso acontece pois, ao mesmo tempo em que a lei do piso prevê um valor relativamente atraente para as regiões mais pobres do país, ela não considera a carreira, e o governo federal complementa o Fundeb de forma claramente insuficiente, deixando pouca margem de manobra, em especial para os entes federados mais pobres (PINTO, 2018).

Um segundo foco deste estudo, conforme já comentado, é a participação da rede municipal nas matrículas. O fator municipalização é importante para esta análise, pois pode ser determinante na qualidade da educação, principalmente nas questões de atendimento e, conseqüentemente, na remuneração docente.

De uma maneira geral, os estudos mostram que os municípios mais frágeis, do ponto de vista financeiro e administrativo, tendem a ser os receptores das matrículas da rede estadual de ensino, principalmente as do ensino fundamental regular. Esse fenômeno foi muito intenso a partir do Fundef, devido a sua lógica de distribuição de recursos que se referenciava no número de alunos matriculados por rede pública de ensino. Tendem a ter maior participação municipal nas matrículas aqueles municípios que se caracterizam por porte demográfico menor, e, também, por apresentarem uma receita própria reduzida e, por consequência, uma maior dependência de transferências externas (GOMES & MAC DOWELL, 2000; RODRIGUEZ, 2001; AZEVEDO, 2002; PINTO, 2007; PINTO 2014b).

Como efeito da política de fundos, os municípios passaram a ter uma responsabilidade muito grande na oferta do ensino fundamental público, proporção que chegou a 69% em 2019, dobrando sua participação em relação ao período que antecede o Fundef. Esse aumento de responsabilidades também pode ser observado na oferta da educação infantil, etapa que também é de prioridade dos municípios, segundo o artigo 211 da Constituição Federal, responsabilidade essa que chegou a 71% do total, em 2019 (80% se considerarmos as matrículas da rede conveniada), segundo dados do Inep. Essa sobrecarga foi acentuada com o abandono da pré-escola pelas redes estaduais, efeito também da política de fundos, chegando praticamente a zero (55 mil, ante 4 milhões na rede municipal), em 2019.

Embora tenha sido uma grande conquista a inclusão da educação infantil no Fundeb, os fatores de ponderação ainda não exprimem as diferenças reais nos custos, na medida que a contabilização da matrícula de creches e de pré-escolas em tempo integral correspondem a apenas um adicional de 30% (fator 1,3) ao valor atribuído para o ensino fundamental em tempo parcial urbano nos anos iniciais. Esse valor deveria ser muito maior, em especial no que se refere às creches, considerando que o atendimento na educação infantil requer uma diferenciação entre as razões alunos/turma e alunos/professor, assim como uma estrutura específica, além de o professor de ambas as etapas demandar o mesmo nível de formação, sem falar que a jornada diária das crianças nas creches se situa na faixa de dez horas. Vale ainda constar que, em 2007, primeiro ano do Fundeb, o fator de ponderação para as creches era de apenas 0,8.

Conhecendo os municípios de Tambaú, Descalvado e Porto Ferreira.

Os municípios escolhidos se enquadram no grupo de 26% dos municípios brasileiros com população de entre 20 mil e 100 mil habitantes, que englobam mais de 27% da população do país, segundo dados do IBGE (2018). Sendo Tambaú o menor deles com

população estimada, em 2016, de 22.712 habitantes, seguido por Descalvado, com 32.176 e Porto Ferreira, o maior dos três, com 53.607 habitantes.

O Quadro 1, a seguir, traz uma síntese dos dados gerais dos municípios.

Quadro 1- Dados gerais dos três municípios.

Ano	Dados gerais		Tambaú	Descalvado	Porto Ferreira
2018	População		22.712	32.176	53.607
2016	RLI/hab. (R\$)		1.961	2.250	1.899
2010	Rendimento médio domiciliar (R\$)		1.260,50	1.411,92	1.386,17
	Renda <i>per capita</i> (R\$)		616,56	666,9	651,87
	IDH		0,731	0,760	0,751
	Posição no ranking nacional no IDH		993 ^a	366 ^a	526 ^a
2014	IPRS				
		Riqueza	38	44	42
		Longevidade	70	76	62
		Escolaridade	53	55	57
2010	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais (%)		5,31	5,5	5,25
	Porcentagem da população de 18 a 24 anos de idade com, pelo menos, o ensino médio completo		42,37	51,52	53,43
2015	Participação na economia por setor (%)				
		Indústria	24,6	33,11	37,91
		Serviços	64,8	61,07	61,21
		Agropecuária	10,6	5,82	0,88

Fonte: Fundação Seade; SIOPE

A distribuição da Receita Líquida de Impostos (RLI) por habitante é maior para Descalvado, com R\$2.250, seguida por Porto Ferreira, com R\$1.899 e, finalmente, Tambaú, com R\$1.961 (SEADE; SIOPE, 2016).

Descalvado era também o município com maior IDH (0,760), seguido por Porto Ferreira, com 0,751 e Tambaú com 0,731. Os municípios se encontram, respectivamente, nas seguintes posições no ranking nacional do IDH: 366^a, 526^a e 993^a. (SEADE, 2010)

Os três municípios apresentam taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais equivalentes (em torno de 5%). Quanto à porcentagem da população de 18 a 24 anos de idade com, pelo menos, o ensino médio completo, Porto Ferreira lidera, com

53,3%, seguido muito próximo por Descalvado, com 51,52% e, por fim, Tambaú, com 42,37%. (SEADE, 2010)

O setor de serviços predomina nos três municípios (entre 60 e 65% do total do PIB), mas é significativa a presença da atividade industrial: 38%, em Porto Ferreira, 33%, em Descalvado, e 25% em Tambaú. Na agricultura a ordem é inversa: 11% em Tambaú; 6% em Descalvado e apenas 1% em Porto Ferreira, indicando uma ordem inversa ao tamanho populacional.

Para além dessas informações, é pertinente apresentar os dados de matrículas. Quanto à participação da rede municipal nas matrículas públicas, à participação da rede privada e da rede conveniada, entende-se que esses dados são importantes para compreender os fatores municipalização, e o quanto isso pode ter impactado na privatização e nas políticas de conveniamento na educação infantil, questões que podem estar fortemente relacionadas com a remuneração docente. A Tabela 1, a seguir, apresenta o perfil das matrículas dos três municípios, dos anos de 1999, 2007 e 2017 e o atendimento na EI de 2017.

Tabela 1- Perfil das matrículas nos três municípios dos anos de 1999, 2007 e 2017 e atendimento na EI de 2017 (%)

	Participação Municipal das Matrículas da Ed. Básica Pública	Participação da Rede Privada nas Matrículas da Ed. Básica	Participação da Rede Conveniada nas Matrículas da Ed. Infantil*	Taxa de atendimento aprox. na EI em comparação com a pop. de 0 a 5 anos de idade**
Tambaú				
1999	27,4	10,4		
2007	50,2	14,3		
2017	60,1	18,4	0,0	63,8
Descalvado				
1999	62,5	20,4		
2007	71,6	12,6		
2017	79,9	22,5	14,0	67,5
Porto Ferreira				
1999	52,7	9,4		
2007	63,2	11,6		
2017	67,7	16,6	10,8	55,7

Fonte: Censo Escolar do INEP e LDE

*Dados disponíveis a partir do ano de 2013 (LDE).

** Tomou-se por base a estimativa de população do Seade e a matrícula na faixa de 0 a 5 anos para o ano.

A Tabela 1 mostra que, em Descalvado, houve uma forte municipalização das matrículas da educação básica pública, em todos os anos analisados, ao mesmo tempo em que se encontrou forte participação da rede privada nas matrículas da educação

básica e de convênios na educação infantil. Isso posto, pode-se afirmar que esses fatores estão correlacionados, tendo em vista que o fenômeno da municipalização fragilizou, financeira e tecnicamente, o município, que acabou se valendo dos convênios com a rede privada, o que compromete menos seus recursos, mas implica nas questões de qualidade e equidade, pois o repasse para o convênio é de valor inferior ao custo/aluno da rede própria (PINTO, 2018).

Já no município de Tambaú, identificou-se uma municipalização menor e tadia, sendo que, diferentemente dos demais, apenas em 2007 a rede municipal teve uma participação mais significativa nas matrículas. Também pôde-se observar que nesse município houve ausência de convênios na educação infantil, quando comparado com Descalvado e Porto Ferreira. Dessa forma, infere-se que Tambaú não se viu tão sobrecarregado, financeira e tecnicamente, entendendo que foi o município com menor municipalização, e que, ao mesmo tempo, não optou pela rede conveniada para atender à demanda de matrículas da educação infantil.

No que se refere à taxa de atendimento aproximada na educação infantil em comparação à população de 0 a 5 anos de idade, identificou-se que Descalvado foi o município que teve maior percentual nesse atendimento, e Porto Ferreira, o menor. Contudo, vale lembrar que o município de Descalvado obteve a maior participação da rede privada e de convênios, enquanto Porto Ferreira obteve menor participação da rede privada. Dessa forma, entende-se que Descalvado optou pela rede conveniada, alternativa essa que menos compromete seu orçamento.

Também é válido colocar a razão de crianças/turma na educação infantil. Para o ano de 2017, segundo dados do LDE, identificou-se que Descalvado esteve com uma razão em pré-escolas igual a 25, longe do recomendado pelo Parecer CNE/CEB nº 22/1998, que é de 20. O município também esteve acima da razão crianças/turma em creches, assim como no caso de Tambaú e Porto Ferreira, que foi igual a 16, 18 e 18, respectivamente, sendo 12 o recomendado. Com isso, pode-se dizer que essa é uma estratégia de atendimento que gera menos gastos, no entanto compromete a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, e, por consequência, as condições do trabalho docente.

Financiamento da educação nos municípios

Em relação à Receita Líquida de Impostos (RLI) dos respectivos municípios, a Tabela 2, a seguir, apresenta sua composição para o ano de 2016.

Tabela 2- Composição da Receita Líquida de Impostos- RLI dos três municípios de 2016.

	RLI (R\$ milhões de 2018)	Imp. Prop./RLI (%)	Transf. Estaduais/RLI (%)	Transf. Federais/RLI (%)
Tambaú	47,91	19,6	42,4	38,0
Descalvado	77,57	16,5	51,5	32,0
Porto Ferreira	108,95	27,7	42,4	29,8

Fonte: SIOPE

Como mostram os dados da Tabela 2, todos os municípios mantêm forte dependência com transferências externas. Identificou-se que Porto Ferreira, o maior deles, foi o que teve uma dependência menor, igual a 72%, e Descalvado, que, mesmo não sendo o menor, teve uma dependência maior, de mais de 83%, o que pode ser entendido pelo fato de Descalvado ter uma economia que agrega maior valor, que resulta em grande participação de transferências estaduais. Já Tambaú, o menor município dos três, foi o único a obter diminuição de sua receita própria, entre os anos de 2009 e 2016, enquanto nos demais casos foi identificado aumento (FERREIRA, 2020). Com essas informações, entendendo a situação de Tambaú, identifica-se uma condição preocupante, quando se trata do atendimento, principalmente no caso das creches, “já que o município se vê pressionado pela demanda, ao passo que tem pouca capacidade financeira própria” (FERREIRA, 2020, p. 149).

Para entender melhor o financiamento da educação nos municípios, é necessário identificar os recursos recebidos e destinados do Fundeb, a despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e os respectivos valores de gasto/aluno. Esses indicadores se encontram na Tabela 3, a seguir, para os anos de 2009 (o primeiro do Fundeb pleno em matrículas) e 2016.

Tabela 3- Gastos com educação dos três municípios de 2009 e 2016.

	Tambaú		Descalvado		Porto Ferreira	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016
Receita Destinada ao Fundeb (R\$ milhões de 2018)	6,89	7,35	13,08	12,64	13,65	15,30
Receita Recebida do Fundeb (R\$ milhões de 2018)	7,13	9,49	16,52	16,81	23,70	26,94
Recebido/Destinado ao Fundeb	1,04	1,29	1,26	1,33	1,74	1,76
Total de Despesas com MDE (R\$ milhões de 2018)	12,42	15,54	25,98	24,77	37,71	42,15
Gasto/Aluno Ed. Básica/ MDE (R\$ de 2018)	5.705	6.852	6.064	6.600	5.343	6.552
Gasto/Aluno Ed. Infantil/ Total (R\$ de 2018)	2.040	3.087	6.874	6.916	6.094	7.392
Fundeb recebido/MDE	57%	61%	64%	68%	63%	64%

Fonte: SIOPE; Censo Escolar do INEP; LDE.

Como mostra a Tabela 3, quanto ao balanço do Fundeb, para o ano de 2016, o caso a obter maior razão de receita recebida/destinada foi Porto Ferreira, com 1,76, seguido a distância por Descalvado (1,33) e Tambaú como a menor razão (1,29). Em tese, por ser mais municipalizado, seria de se esperar uma maior razão para Descalvado, mas esse efeito foi neutralizado pela maior participação das transferências estaduais em sua receita, em função do fator ‘Robin Hood’ (Pinto, 2007). Já Tambaú é o menos municipalizado dos três e com maior dependência das transferências federais, para as quais o fundo exerce um efeito ‘anti-Robin Hood’, transferindo recursos de municípios menores para maiores.

Quanto aos gastos/aluno, quando se compara o ano de 2009 com 2016, observa-se que todos os municípios obtiveram evolução em seus valores, mas que, tanto no caso de Descalvado, quanto no de Porto Ferreira, esse acréscimo esteve associado a uma redução na matrícula. O maior valor de gastos/aluno da educação básica, em 2016, foi, surpreendentemente, de Tambaú, que ficou 3,8% acima de Descalvado e, 4,6% de Porto Ferreira. Embora pequena, essa diferença pode ser explicada pelo menor índice de municipalização e menor dependência frente ao Fundeb (61%), frente a Descalvado (68%) e Porto Ferreira (64%). Essa menor dependência e municipalização indica que os poucos recursos além do Fundeb podem ser divididos por um número menor de alunos com maior impacto positivo no gasto/aluno.

Além disso, cabe comentar que parte dos recursos destinados à MDE de Descalvado e Porto Ferreira é utilizada com convênios com a rede privada de ensino (valor que o Siope não discrimina). Quando se somam as matrículas conveniadas, para o ano de 2016, Descalvado obteve a maior queda nos gastos/aluno da educação básica (5%), seguida de Porto Ferreira (3%), sendo que Tambaú não possuía rede conveniada nesse ano. Cabe comentar que esse exercício é apenas contábil, pois, em geral, a rede conveniada recebe um valor por aluno inferior aos gastos/aluno na rede direta, sendo esse um dos motivos do conveniamento (PINTO, 2018).

Um último comentário deve ser feito em relação às diferenças entre os gastos/aluno médios na educação básica e o valor declarado no Siope para esse gasto na educação infantil, sabidamente maior. No caso de Porto Ferreira e Descalvado os gastos/aluno na educação infantil é levemente superior à média geral, 13% no caso do primeiro município, e 5% no segundo, para o ano de 2016. O que surpreende é a situação de Tambaú, quando esse valor é inferior à metade. Possível explicação pode decorrer de problemas de contabilização no Siope (ARAÚJO, 2012), ou, como se verá adiante, a estratégia de Tambaú se valer de auxiliares de ensino na educação infantil.

Remuneração e plano de carreira

A Tabela 4, a seguir, apresenta a remuneração líquida média por categoria profissional de vínculo efetivo em cada município.

Tabela 4- Remuneração líquida média por categoria profissional de vínculo efetivo dos três municípios.

	Tambaú	Descalvado	Porto Ferreira
Professores			
PEB I	2.093	2.030	2.875
PEB II	1.904	1.817	3.156
Professor/apoio	1.883	1.461	2.377
Profissionais de apoio escolar			
Monitor de Creche/Auxiliar de EI	1.203	957	1.494
Merendeiro/ Cozinheiro	1.203	1.121	-
Secretário	1.378	1.307	1.092
Inspetor	1.021	1.129	1.028
Ajudante	1.063	957	1.206
Outros			
Secretário de Educação	5.939	5.535	3.881
Nutricionista	2.376	1.939	3.396
Motorista	1.315	1.227	2.337

Fonte: Portal Transparência de Tambaú, Descalvado e Porto Ferreira (2018).

Na construção da tabela, buscou-se padronizar as categorias profissionais, pois, muitas vezes, os municípios adotavam terminologias distintas. Houve uma divisão em três grandes grupos: professores, profissionais de apoio e outros. A categoria dos professores engloba as categorias PEB I, PEB II³ e professor de apoio (professor responsável por substituir o PEB I em caso de ausência, ou por auxiliá-lo em suas atividades pedagógicas). No grupo dos profissionais de apoio entram as categorias de monitor de creche/auxiliar de EI, merendeiro/cozinheiro, secretário, inspetor e ajudante. Já a categoria outros inclui: secretário de educação, nutricionista e motorista, que atuam nos órgãos centrais da administração.

³ PEB I, professor com licenciatura plena que atua na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental e PEB II, que atua em disciplinas específicas na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental – Arte e Educação Física – e nos anos finais do ensino fundamental nas diversas disciplinas (apenas nos casos de Porto Ferreira e Descalvado).

Com relação aos professores, quando se compara remuneração do PEB I de Porto Ferreira com a dos demais municípios, constata-se que ela é 27% superior à média de Tambaú, e 29% frente a Descalvado. Em relação ao PEB II, essa diferença é ainda maior, chegando a 40% em relação a Tambaú, e 42% ante Descalvado. Já na categoria professor de apoio essa diferença favorável é de 27% frente a Tambaú e de quase 39% na comparação com Descalvado.

Quanto aos profissionais de apoio, Porto Ferreira obteve o maior salário na categoria de monitor de creche/auxiliar de EI, com uma diferença de quase 20% acima de Tambaú, e 36% para Descalvado; assim como apresenta, também, o maior salário para ajudante, sendo superior em 12% comparado a Tambaú e quase 21% ante Descalvado. Já, com relação aos secretários de escola, Porto Ferreira é o que pior remunera, ficando Descalvado e Tambaú em posições próximas. Tambaú é quem melhor remunera seus merendeiros/cozinheiros, com uma diferença de 7% para Descalvado, sendo que essa categoria não foi identificada na folha de pagamento de Porto Ferreira. Já Descalvado apresentou a melhor remuneração apenas para os inspetores de escola, ficando 9% acima de Porto Ferreira e quase 10% de Tambaú. Descalvado apresentou os menores salários nas categorias de monitor de creche/auxiliar de EI, merendeiro/cozinheiro e ajudante. De qualquer forma, não obstante as diferenças encontradas, a remuneração dos profissionais de apoio estava muito próxima do salário mínimo paulista, que é cerca de 16% acima do salário mínimo nacional, para o ano de 2018 (R\$ 1.108).

Na categoria outros, surpreende o fato de Porto Ferreira, com a maior rede dos três municípios, apresentar a pior remuneração para o secretário de educação, um valor 35% inferior ao de Tambaú, o menor dos três e com uma matrícula quase três vezes menor. Por outro lado, Porto Ferreira apresenta a melhor remuneração para nutricionista, uma diferença 30% superior quando se compara com Tambaú, e 43%, frente a Descalvado; atingindo também o melhor salário para motorista, uma diferença que chegou a 44% ante Tambaú e quase 48% frente a Descalvado. Descalvado não apresentou a melhor remuneração em nenhuma dessas ocupações, atingindo os mais baixos valores para nutricionistas e motoristas.

Dessa forma, como se pôde observar, o município que obteve os maiores salários nas diversas categorias foi Porto Ferreira, seguido por Tambaú e, por último, Descalvado, que apresentou o maior salário apenas em uma categoria.

Com esses dados, pode-se afirmar que Descalvado obteve os menores salários, em destaque na divisão de professores, pois o município obtém uma proporção muito grande de

professores eventuais, ou seja, de vínculo temporário, o que impossibilita, à grande parte dos docentes, o acesso aos benefícios da carreira (FERREIRA, 2020).

Essa situação de Descalvado não deixa de surpreender, uma vez que é o município com o maior valor de RLI por habitante dos três, o que levaria a esperar uma remuneração média melhor. Contudo, quando se considera o valor gasto/aluno na educação básica nos últimos anos, a diferença é pequena entre os três, o que mostra que a relação é complexa entre gastos/aluno e remuneração. Descalvado, porém, é o que apresenta melhor taxa de atendimento na faixa etária de 0 a 5 anos (embora com maior participação da rede conveniada e maior taxa de municipalização). A razão alunos/turma de Descalvado (a maior na pré-escola e menor, mas não tanto, nas creches) também não parece justificar essa menor remuneração média. Os maiores valores de Porto Ferreira podem estar associados a uma questão de economia de escala, pois é aquele com maior população e alunos dos três. Tambaú, embora o menor dos três, e sem rede conveniada na educação infantil, parece ter adotado uma estratégia mais prudente de expansão e municipalização e, com isso, consegue se situar em posição intermediária na remuneração.

Análise da carreira

Quando se busca analisar remuneração docente de determinada rede de ensino, é imprescindível explorar seu respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Dessa forma, buscou-se analisar esse documento para os três municípios, visando entender as diferenças com relação aos vencimentos iniciais, progressão na carreira e composição da remuneração.

Quanto às categorias de profissionais do magistério, na classe docente, todos os profissionais são de vínculo efetivo, enquanto os da classe de suporte pedagógico (diretor e coordenador) ocupam função gratificada, em cargos de comissão para os municípios, com exceção de Porto Ferreira, em que a admissão na classe de suporte pedagógico se dá pela via do concurso público.

No que se refere às categorias de docentes, em todos os municípios identificou-se o PEB I, como professor responsável pelos anos iniciais do ensino fundamental e pela educação infantil, com exceção das creches, que em Tambaú é de responsabilidade dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADIs), o que implica em evidente desvalorização profissional e pior remuneração, com evidentes repercussões na qualidade do atendimento. Quanto ao PEB II, esse docente é responsável pelas disciplinas específicas dos anos iniciais do ensino fundamental (Arte e Educação Física) em todos os municípios, e no caso de Porto Ferreira e

Descalvado, é também responsável pelos anos finais do ensino fundamental. Em todos os municípios foi identificada a categoria de professor de apoio (com nomenclaturas distintas, sendo: professor auxiliar em Tambaú, professor assistente de educação básica – Paeb – em Descalvado e professor interino de educação básica – Pieb – em Porto Ferreira).

Essa última categoria pode ser vista como uma alternativa que gera menos despesas para as respectivas redes de ensino, já que, como se constatou anteriormente, os professores de apoio apresentam remunerações menores, quando comparados com o PEB I, e estes, muitas vezes, atuam como professores responsáveis por turmas, e não efetivamente como auxiliares, o que acontece no caso de Tambaú. Nesse entendimento, pode-se dizer que as prefeituras criam cargos secundários na categoria docente, com carreiras ainda mais achatadas, e conseqüentemente, com salários também reduzidos, para substituir cargos, como os de PEB I, que estão em uma posição relativamente mais vantajosa em questões de carreira e remuneração. Com isto, é válido salientar que, embora a carreira do professor com formação em nível superior já seja desvalorizada frente a ocupações com mesmo nível de formação, ainda é possível verificar a criação de subcategorias de atuação docente que são ainda menos atrativas e com remuneração inferior. Situação ainda mais crítica ocorre com outros profissionais, sem licenciatura ou nenhuma formação superior e que atuam como responsáveis de turmas, como é o caso das creches de Tambaú, em que ADIs assumem essa função. Isso implica fortemente nas questões de qualidade de ensino e na valorização da docência.

Com relação à jornada semanal de trabalho, nos três municípios há a observância da determinação legal de destinar 1/3 dela para atividades sem interação com os alunos. Somente em Tambaú, foi encontrada uma jornada semanal fixa para a categoria PEB I, que é igual a 30h, enquanto nos demais municípios são utilizadas as categorias de jornada inicial, básica e variável, em que a inicial é de 30h e a básica de 34h, no caso de Descalvado, e em Porto Ferreira, a jornada é variável, ficando entre o mínimo de 2h e o máximo de 40h de jornada semanal de trabalho.

No que diz respeito aos níveis de formação, em todos os municípios é exigida licenciatura plena em pedagogia para os cargos de PEB I, e licenciatura plena específica para PEB II. É válido destacar o caso de Porto Ferreira, que prescreve a inclusão de 40 horas de Libras no currículo.

Com relação à progressão na carreira, por via-acadêmica, Tambaú propicia evolução de classe por cinco níveis de formação (médio, graduação, especialização, mestrado e doutorado), Porto Ferreira por seis níveis, incluindo uma faixa a mais para a 2ª especialização. Já Descalvado oferece apenas quatro níveis, incluindo, em única faixa, os níveis de mestrado e doutorado. Sob a

análise desses dados, “é nítido o achatamento na carreira encontrado no caso de Descalvado, indicando certo descaso, por parte da prefeitura, em incentivar seus professores a buscarem estes níveis de formação.” (FERREIRA, 2020, p. 152), como determina a Meta 16 do PNE 2014-2024. Com isso, observou-se que o município de Porto Ferreira é o que apresenta maior dispersão na progressão acadêmica e Descalvado, a menor.

No que diz respeito à progressão por via não-acadêmica, Porto Ferreira e Tambaú variam em quantidade de faixas entre si, mas, calcula-se que é possível chegar à amplitude da carreira em 30 anos, enquanto, em Descalvado, esse interregno é de 35 anos. Em todos os casos, não há possibilidade de se chegar à amplitude da carreira antes do tempo da aposentadoria que é de 25 anos para professoras, característica, infelizmente, bastante comum (JACOMINI *et al*, 2018; JACOMINI & PENNA, 2016).

Além desses aspectos gerais, no caso de Tambaú, foram encontrados obstáculos na lei que dificultam com que o professor possa progredir. Isso é visto quando, no documento, prescreve-se que a mudança de classe por via acadêmica só poderá ser feita com cumprimento do interstício de cinco anos de efetivo exercício, o que impede aos recém-admitidos receberem a evolução de classe. Além disso, a mesma lei prescreve que aqueles com titulação *stricto sensu* terão a vantagem da promoção, eximindo do benefício as titulações *lato sensu*, que é a pós-graduação, que a maior parte dos professores possui. Quanto à progressão por via não-acadêmica, o professor terá mudança de faixa a depender da “disponibilidade financeira do município”, direito esse que deveria ser concedido de forma automática. Aqui é visto um forte desrespeito inscrito na própria lei que deveria promover a valorização do magistério.

Quanto à escala de vencimentos, atualizada no ano de 2019, em todos os municípios, os salários base foram menores que o previsto pelo PSPN (2019) para o nível médio, para jornada semanal de trabalho de 30h, que era de R\$1.918,31. Já em nível de graduação, Porto Ferreira e Descalvado se encontraram acima do que é previsto pela lei, com R\$2.014,65 e R\$2.100,81, respectivamente, enquanto Tambaú estava ainda abaixo, com R\$1.594,5.

Com isto, vale lembrar que em nenhum dos três casos há um plano de carreira realmente atrativo, que seria aquele que visa

garantir o salário dos professores de acordo com o PSPN (2019); possibilitar que se chegue à amplitude da carreira antes do tempo da aposentadoria; obter uma significativa dispersão salarial ao se chegar ao topo da carreira; garantir valorização em todos os níveis de formação, expressa nos níveis de progressão; possibilitar que os professores recém admitidos se enquadrem no nível referente à sua titulação; garantir a progressão por via não acadêmica de forma automática, sem obstáculos na lei, independente de disponibilidade financeira. (FERREIRA, 2020, p. 153)

Em síntese, pode-se dizer que os planos de carreira analisados se encontram nas seguintes situações: Tambaú, que obteve a maior dispersão salarial dos três, tem um vencimento base abaixo do PSPN (2019), e dificulta a efetivação do direito às progressões incluindo obstáculos na lei. Porto Ferreira, apresentou mais faixas de evolução na carreira, mas obteve a menor dispersão salarial encontrada. Já em Descalvado, que embora não tenha obtido a maior dispersão salarial, identificou-se achatamento na progressão por via acadêmica, e mostrou o maior tempo para se chegar ao topo da carreira, em comparação com os demais casos.

Considerações finais

Diante dos dados apresentados, pôde-se chegar a determinadas conclusões que relacionam a remuneração de professores com os demais fatores anteriormente elencados. Partindo-se da constatação que as diferenças no gasto/aluno foram relativamente pequenas (menos de 5%, em 2016), as diferenças na remuneração e carreira parecem estar associadas a outros fatores.

Porto Ferreira foi o caso a obter melhor remuneração em todas as categorias de professores. Também obteve o melhor salário base em seu plano de carreira, embora não tenha tido a maior dispersão entre o enquadramento inicial e o topo da carreira. Identificou-se dois níveis de progressão vertical para pós-graduação *lato sensu*, o que indica ser um ponto muito positivo na valorização da formação de professores, já que essa titulação é a mais comum na classe docente. Para creches e pré-escolas, o município investiu um valor maior em MDE quando se compara com o ensino fundamental (FERREIRA, 2020), obtendo também, por consequência, um gasto/aluno maior para educação infantil, o que é um aspecto muito positivo, já que a educação infantil possui um custo maior (CARREIRA & PINTO, 2007). Esse município apresentou a menor taxa estimada de atendimento na educação infantil, mas mostrou estar atendendo em pré-escolas com a razão alunos/turma adequada conforme os indicadores legais, o que não aconteceu nas creches. Além desses fatores positivos, Porto Ferreira foi o município a obter a maior receita própria e menor dependência de transferências externas. Isso pode ser explicado pelo fato de ser o maior dos três, em consonância com o que apontam Gomes e Mac Dowell (2000). Em princípio, parece que o fator que maior pesou para os melhores indicadores de remuneração desse município foi a presença de economia de escala, associado ao seu tamanho e número de alunos matriculados na rede municipal.

Tambaú, o menor em porte populacional e matrícula dos três, foi o município a obter uma remuneração mediana em comparação aos demais e aquele que apresentou maior dispersão salarial entre o enquadramento inicial e o topo da carreira. Apresentou a menor

quantidade de professores eventuais (FERREIRA, 2020), a menor participação de matrículas municipais, e menor participação da rede conveniada. Esses fatores ajudam a entender o fato de o município, embora com poucos recursos por habitante, não apresentar as piores condições de remuneração. Embora tenha apresentado uma razão de alunos/turma em pré-escola adequada como prevê o documento legal, isso não ocorreu com as creches. Também foi aquele a optar pelo cargo de ADIs, como responsáveis pelas turmas de berçário, alternativa que gera menos gastos ao município, já que para esse cargo não se exige formação superior em Pedagogia ou demais licenciaturas. Embora Tambaú não tenha apresentado as remunerações médias mais baixas, foi o único caso a não cumprir a Lei do PSPN (2019), em relação ao vencimento inicial para o nível de graduação. Ademais, foram identificados obstáculos na carreira que dificultam a progressão vertical e horizontal. Tambaú foi, também, o município com expansão mais recente das matrículas e, portanto, com professores de ingresso mais recente, ainda sem fortes pressões da carreira no gasto total com o magistério.

Por fim, Descalvado obteve as piores médias salariais, o que pode estar estritamente relacionado com o perfil de contratação docente no município, que apresentou grande número de professores com vínculo temporário, o que impede que esses docentes possam evoluir na carreira. Mesmo assim, o município não foi o que apresentou o menor vencimento inicial em seu plano de carreira, mas foi identificado um achatamento nos níveis de progressão vertical. O município também apresentou o perfil de matrículas mais municipalizado, além de maior participação da rede privada e conveniada, fatores esses que mostraram estar fortemente correlacionados. Trata-se também do município com maior taxa estimada de atendimento na educação infantil, mas ao mesmo tempo esteve com a razão alunos/turma, tanto em pré-escolas como em creches, acima do previsto pelo Parecer CNE/CEB nº 22/1998. Um dado importante, comentado no início deste artigo, é que Descalvado foi um dos municípios pioneiros na municipalização no Estado de São Paulo, com rede mais antiga, o que pode explicar as pressões na carreira, e os mecanismos de achatamento e a forte presença de temporários, com vistas a reduzir o gasto.

Para finalizar, reforça-se que é necessário que o regime de colaboração seja revisto para que nenhum ente federado seja sobrecarregado, técnica e financeiramente, como se pôde ver no caso dos municípios aqui analisados. É válido lembrar que, embora a aprovação do novo Fundeb tenha sido uma grande conquista da sociedade brasileira, a luta continua para se obter melhores condições de qualidade, o que passa pela regulamentação do CAQ e pela correção dos fatores de ponderação. É essencial que a União se responsabilize mais pelo aporte de recursos à educação básica, já que os 23% (até 2026) de complementação federal previstos no novo Fundeb, embora um grande avanço frente ao índice atual de 10%, não são

suficientes para alcançar a grande parte de municípios que necessitam desse complemento para atingir um padrão aceitável de qualidade. Isso, sem falar nas metas de expansão do PNE. Logo, é válido destacar a necessária criação de novas fontes de financiamento para a educação, como os recursos do Pré-sal, que ainda pouco irrigam o setor e, principalmente, a adoção de políticas de desenvolvimento inclusivo, que garantam a melhoria de renda da população e, por consequência, maior consumo e maior arrecadação de impostos. Além dessas medidas, é fundamental a revogação imediata da EC 95/2016 e uma reforma tributária progressiva, que taxe efetivamente os grupos de maior renda e patrimônio, o 1% mais rico da população, que concentra 48% da riqueza nacional, que vive de rendas, dos juros retirados do fundo público e que escapam do pagamento de tributos (OXFAM, 2017).

Referências

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da Qualidade da Educação- INDIQUE**. São Paulo: Ação Educativa, 2013. Disponível em: <http://www.indicadoreseducacao.org.br/indique-ensino-fundamental/>. Acesso em: set. 2020.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo v. 41, n. 143, p. 606-635, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742011000200014>.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302012000400016>.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302002008000004>.

BARBOSA, Andreza. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s2175-62362014000200009>.

BRASIL. Lei nº 11.738 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008.

BRASIL. SIMEC. **Observatório do PNE 2014-1024**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>. Acesso em: 28 fev. 2017.

CARNEIRO, C. **O estudo de casos múltiplos: estratégia de pesquisa em psicanálise e educação**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, vol. 29, n. 2, 314-321, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-656420170151>.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo aluno- qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo/Global: **Campanha Nacional pelo direito à Educação**, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v2i3.15021>.

ESTUDOS DE CASO EM PESQUISA E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL. São Paulo, **Educação e seleção**, n° 7, 1983.
<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/edusel/article/view/2539>.

FERREIRA, T. A. P. **Análise comparativa das políticas de financiamento da educação infantil em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb (2007- 2017)**. 29 mai. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – FFCLRP, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/d.59.2020.tde-16062020-201027>.

FUNDAÇÃO SEADE. Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 1 set. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília, DF: IPEA, 2000 (Texto para discussão, n. 706).

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 24 jan. 2018.

JACOMINI, M. A.; NETO, J. Q.; IMBÓ, K. A. S. Remuneração Docente na Educação Básica da Cidade de São Paulo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 7, 2019. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v9-85923>.

JACOMINI, M. A.; MINHOTO, M. A. P.; CAMARGO, R. B. Financiamento da educação e remuneração docente na educação básica: uma abordagem a partir de planos de carreira, vencimentos e composição remuneratória em 2010. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 10, 2012.

JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. O. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. **Pro-Posições**, v. 27, n. 2, Campinas, mai./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0022>.

OXFAM. A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo, **OXFAM-Brasil**, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em: set. 2020.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>.

PINTO, J. M. R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas/ Education Policy Analysis Archives**, v.22, p.19 -, 2014a. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n19.2014>.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cad. Pesq.**, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014b. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053142946>.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Dez., 2018, vol.39, no.145, p.846-869. DOI: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018203235>.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-32622001000300004>.