

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CAMPUS BELO HORIZONTE
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPEG
MESTRADO

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: OS IMPACTOS DOS FUNDOS DE
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA VALORIZAÇÃO DE
PROFESSORES EM MINAS GERAIS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE
GESTÃO (1996-2012)**

Belo Horizonte
2015

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CAMPUS BELO HORIZONTE
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPEG
MESTRADO

DANIEL SANTOS BRAGA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: OS IMPACTOS DOS FUNDOS DE
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA VALORIZAÇÃO DE
PROFESSORES EM MINAS GERAIS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE
GESTÃO (1996-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana – Mestrado – da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Educação na linha de pesquisa *Educação, trabalho e formação humana*.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito

Belo Horizonte
Abril/2015

BRAGA, Daniel Santos

Limites e possibilidades das políticas públicas de financiamento da educação: os impactos dos fundos de manutenção e desenvolvimento na valorização de professores em Minas Gerais no contexto do Choque de Gestão (1996-2012)

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação e Formação Humana, 2015.

Orientadora: Professora Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito

1. Financiamento da Educação; 2. Valorização do Magistério; 3. Minas Gerais; 4.FUNDEF/FUNDEB

DANIEL SANTOS BRAGA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: OS IMPACTOS DOS FUNDOS DE
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA VALORIZAÇÃO DE
PROFESSORES EM MINAS GERAIS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE
GESTÃO (1996-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana –
Mestrado – da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais como requisito
parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Educação

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Dra. Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito (orientadora)
Universidade do Estado de Minas Gerais

Dra. Andréa Barbosa Gouveia
Universidade Federal do Paraná

Dr. José Pereira Peixoto Filho
Universidade do Estado de Minas Gerais

Universidade do Estado de Minas Gerais
Faculdade de Educação
Rua Paraíba, 29 – Funcionários. Campus Belo Horizonte – MG – CEP: 30.130-150

Gestão em choque

O choque ordenado, ordenado.

Choque de ordem.

Choque de realidade.

Tropa de choque.

Tropa da elite.

Ordena-se gestão de qualidade,

responsabilidade fiscal,

responsabilidade gerencial.

(econômicos eufemismos)

Responsabilidade de classe.

Grupos armados com cassetetes
ou estatísticas (fantasiadas ou não).

Guardam mansões, praças e ruas.

Guardam palácios administrativos.

Anuncia-se a vitória em horário nobre.

Os primeiros vêm com armas.

Invade-se, ocupa-se, impõe-se.

Outros vêm com Hewlett-Packard.

Confundem, convencem.

Gestão de ordem.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo promover um estudo sobre os impactos da criação e implementação dos fundos de financiamento bem como do novo modelo administrativo, *Choque de Gestão*, no aspecto da valorização dos professores da rede pública de educação básica do estado de Minas Gerais no período compreendido entre os anos de 1996 a 2012. Sendo assim, insere-se no campo de estudos do financiamento público da educação, buscando contribuir para a área de conhecimento assim como preencher as lacunas acerca da estrutura de financiamento público da rede estadual de educação de Minas Gerais. Tendo em vista o direcionamento da análise do objeto de estudo, elencou-se como categoria de análise a carreira e remuneração dos professores da rede. Para cumprir o objetivo proposto, o texto está dividido em quatro partes, sendo uma com reflexões prolegômenas e três capítulos. Os prolegômenos pretendem contextualizar as políticas de fundos de financiamento educacional no Brasil assim como o Choque de Gestão, na dinâmica das transformações mundiais do capitalismo nas últimas décadas do século XX e início do XXI. O primeiro capítulo apresenta os aspectos históricos, teóricos e a legislação do financiamento da educação no Brasil. O segundo capítulo aborda a estruturação administrativa o Estado de Minas Gerais, assim como seu desafio orçamentário e educacional. O terceiro e último capítulo analisa as políticas de valorização de professores da Rede Estadual de Educação efetuadas no período de 1996 a 2012. Nas considerações finais se retoma o problema central do trabalho, a saber, quais os impactos dos fundos de financiamento no contexto do Choque de Gestão na valorização dos professores.

Palavras-Chave: Financiamento Público; Valorização do Magistério; Minas Gerais; FUNDEF/FUNDEB

ABSTRACT

The purpose of this work is to promote a study on the impacts of the creation and implementation of the grant funds, well as the new administrative model in Minas, called “Management shock”, in respect of the valuation of public school teachers of basic education in the state of Minas Gerais in the period between the years 1996-2012. Therefore, the thesis is in accord with the field of study of public funding of education, seeking to contribute to the field of knowledge well as fill in gaps about the structure of public financing of statewide education of Minas Gerais. Given the direction of the analysis of the object of study, it has listed as a category of analysis the career and remuneration of school teachers. To accomplish the proposed objective, the text is divided into four parts, one introduction and three chapters. The prolegomena intends to contextualize the political fund educational in Brazil well as the “Management Shock”, the dynamics of global transformation of capitalism in recent decades of the twentieth century and early twenty-first. The first chapter presents the historical, theoretical aspects and the law of the financing of education in Brazil. The second chapter discusses the administrative structure the state of Minas Gerais, well as your budget and educational challenge. The third and final chapter examines the politics of valuing teachers in the State Education Network conducted from 1996 to 2012. The final consideration addresses the central problem of the recovery work, namely the impacts of financing funds in the context of “Shock Management” in valuing of teachers.

Keywords: Public funding; Appreciation of the Magisterium; Minas Gerais; FUNDEF/FUNDEB

AGRADECIMENTOS

Ainda que em uma boa parte do processo de escrita desta dissertação tenha se dado em momentos solitários, nas noites em claro de leitura e nas incontáveis horas de análise de dados, sua produção não teria tido sucesso se não fosse por todos aqueles que contribuíram direta, ou indiretamente para sua realização. Nenhuma palavra seria suficiente para demonstrar minha gratidão e apreço a todos que me ajudaram nessa longa jornada.

À minha mãe Ana Maria Pires e a minha tia Maria das Mercês que foram minhas grandes professoras na escola da vida, e por comungarem comigo todos os momentos de aflição e também de felicidade da caminhada acadêmica.

Às minhas irmãs Mariana Braga e Ana Luiza Braga por serem pacientes nos momentos em que precisei estar afastado e trancado em meu quarto. Obrigado por todo amor e amizade.

Ao meu pai Gilberto Braga que mesmo distante esteve presente em pensamento e em orações.

Aos meus sobrinhos Rachel Luma e Bernardo César que sempre me alegraram com um sorriso, mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus familiares que, perto ou longe, sempre torceram pelo meu sucesso. Vô Antônio, Vô Willer e Vó Marta, Paulino, Sérgio, Teresa, Celina, Sônia, Rosangela, Gustavo, Nanda, Fabi, Thiago, Rodrigo, Eduardo, Rodolfo, Marina, Paula.

À minha amiga e companheira Eloísa Stéphanie da Silva que escolheu caminhar ao meu lado mesmo com todas as minhas falhas. Obrigado por toda a motivação, o carinho e confiança.

Aos amigos que a vida me presenteou, Thiago Tito, Fernando Bones, Luís Fernando de Barros, Túlio Lopes, Natália Coelho, Kelly Cristina, Verônica Nunes, Wanderson Adda, aos colegas das turmas de Pedagogia 2010 A e E, aos irmãos do Inconfidência Rugby Clube, que souberam ter paciência de me escutarem mesmo quando eu só tinha como assunto o salário dos professores de Minas Gerais. Obrigado por toda a motivação, o carinho e confiança.

Aos colegas da turma V do Mestrado em Educação e Formação Humana da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais, por compartilharem comigo vários momentos de reflexão sobre pesquisa, política e educação. Arthur, José Humberto, Patrícia, Leonardo, Cacilda, Danilo, Luciano, Fabíola, Bruna, Sebastião, Márcia, Vanilda, Cláudia, Sidney e Heloísa, vocês são excelentes.

Aos meus companheiros do grupo de pesquisa de *Remuneração de Professores*, Franceline Rodrigues, André Ricardo, Roberta Silva, Grazielle Dias, Luci Lobato, Maria da Consolação, que compartilharam boas reflexões e discussões sobre as políticas públicas educacionais e o trabalho docente.

Aos meus alunos e alunas da educação básica que me fazem acreditar que um novo mundo é possível e necessário.

Aos meus colegas professores e equipe pedagógica da Escola Estadual Alessandra Salum Cadar e da Escola Municipal Presidente Tancredo Neves, assim como a todos os docentes da rede pública municipal de Belo Horizonte e rede estadual de Minas Gerais, por estarem ao meu lado comungando das lutas da educação.

Aos professores do Programa de Mestrado em Educação e Formação Humana da UEMG que proporcionaram momentos de muita troca e aprendizado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior por me conceder bolsa e auxílio durante o curso do programa.

À professora Andréa Barbosa Gouveia por todas as contribuições, orientações e dicas na elaboração do texto.

Ao professor José Peixoto por todas as conversas em orientação ou não, e que me ensinou que amar é educação e ter compromisso para com ela e buscar sempre competência para atuar.

À minha querida professora Vera Brito, que me acompanhou em todos os momentos da formação, desde a graduação ao mestrado. Por toda sua paciência, cuidado e apreço.

Meu sincero e afetuoso abraço!

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	12
LISTA DE QUADROS.....	13
INTRODUÇÃO	14
PROLEGÔMENOS: CONSTITUIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO E O CHOQUE DE GESTÃO NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO.	19
CAPITULO 1 – FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS E NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, APORTES TEÓRICOS E MARCOS LEGAIS.....	25
1.1 – A PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE.	28
<i>Aspectos teóricos e conceituais da valorização de professores no contexto dos fundos de financiamento público da educação.....</i>	<i>35</i>
1.2 – FINANCIAMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA E SOCIAL.	37
1.3 – AS CONFIGURAÇÕES ATUAIS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO.	46
CAPÍTULO 2 – CONFIGURAÇÕES EDUCACIONAIS E ORÇAMENTÁRIAS EM MINAS GERAIS.....	57
2.1 – CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO. ..	59
2.2 – A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESTADUAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO... ..	66
<i>O quadro de servidores da educação da rede estadual de Minas Gerais</i>	<i>71</i>
2.3 – O ORÇAMENTO DO ESTADO E OS RECURSOS FINANCEIROS VINCULADOS À EDUCAÇÃO.	75
CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS.	82
3.1 – AS TRANSFORMAÇÕES NA CARREIRA	84
3.2 – A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ANPAE – Associação Nacional de Pesquisa em Administração Escolar

ANPED – Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação

BEMGE – Banco do Estado de Minas Gerais

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CEPAL – Centro de Estudos para América Latina

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CONED – Conferência Nacional de Educação

CTN – Código Tributário Nacional

DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

DRU – Desvinculação de Receitas da União

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAAT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (sigla inglesa)

GPEdu – Gastos Públicos Educacionais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC – Ministério da Educação

M&ABR – Monitoramento e Avaliação de Metas e Resultados

OCDE – Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial de Comércio

PCRM – Parcela Complementar Remuneratória do Magistério

PEP – Programa de Educação Profissional

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNE-PSB – Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira

PPAG – Plano Plurianual de Gestão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

QUESE – Quota Parte Estadual do Salário-Educação

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEE/MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais

SindUTE/MG – Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VTI – Vantagem Temporária Incorporável

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Estrutura de impostos do país nos termos da Constituição Federal	48
Tabela 02 – Transferências constitucionais da União e dos Estados.....	49
Tabela 03 – Composição e destinação do Salário-Educação.....	50
Tabela 04 – Fontes de recurso do FUNDEF.....	52
Tabela 05 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.....	54
Tabela 06 – Fontes de recursos do FUNDEB.....	55
Tabela 07 – População em Idade Escolar em Minas Gerais.....	68
Tabela 08 – População residente em MG que frequentava creches ou escolas.....	69
Tabela 09 – Carreiras da educação básica de Minas Gerais.....	72
Tabela 10 – Número de servidores por cargo.....	73
Tabela 11 – Distribuição dos servidores por situação funcional.....	74
Tabela 12 – Distribuição dos servidores por situação de exercício.....	74
Tabela 13 – Distribuição dos servidores por faixa de ingresso.....	75
Tabela 14 – Receitas Totais em valores absolutos e base 100 Minas Gerais.....	78
Tabela 15 – Receitas Totais e Tributárias <i>per capita</i> em Minas Gerais.....	78
Tabela 16 – Despesas com Função Educação em valores absolutos e base 100.....	80
Tabela 17 – Valor aluno dos fundos em valores absolutos e base 100.....	81
Tabela 18 – Evolução do Vencimento Básico em Minas Gerais – Magistério.....	95
Tabela 19 – Evolução do Vencimento Básico em Minas Gerais – Licenciatura.....	96
Tabela 20 – Evolução do Vencimento Básico e Remuneração Total em MG.....	97
Tabela 21 – Evolução do subsídio X PSPN em Minas Gerais – Nível médio.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Quadro de posicionamento da carreira dos professores criado pela Lei 15.293/04.....	88
Quadro 02 – Cargo: professor da educação básica.....	91
Quadro 03 – Comparativo na progressão do Plano de Carreiras (Lei 15.293/04) e Lei 19.837/11.....	92

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI, os debates sobre o financiamento dos sistemas de ensino têm encontrado solo fértil no campo da Educação no Brasil. Tais debates têm reverberado na academia com uma crescente produção de artigos científicos, dissertações e teses, assim como com a organização de diversos grupos de pesquisa locais sobre o tema, incluindo redes de pesquisadores e uma associação nacional de pesquisa em financiamento. A repercussão do debate também se manifesta no movimento de professores, em suas associações e sindicatos que passam a elencar, cada vez mais, em suas pautas reivindicatórias, o aumento dos investimentos em Educação. Por fim, percebe-se também a atualidade dessa discussão a partir da ampliação, nas três últimas décadas, de formulações por parte dos governos, de políticas públicas relacionadas ao financiamento.

Ainda neste período, devido a suas dimensões territoriais e de população, Minas Gerais, se apresenta com um dos Estados brasileiros com um dos maiores desafios educacionais no tocante ao financiamento. Na virada do século XX para o XXI o estado foi palco de grandes reformas educacionais, iniciando-se com o programa “*Minas aponta o caminho*” em parceria com o Banco Mundial e outros organismos multilaterais, entre 1991 e 1998 e “*Escola Sagarana*” de 1999 a 2002. Ambos os programas ampliaram consideravelmente a oferta da educação básica em Minas Gerais, proporcionando uma elevada taxa de frequência escolar na população jovem sem, contudo, elaborar políticas significativas de valorização de seus profissionais. A terceira das grandes reformas no período se deu a partir de 2003 com um novo modelo de gerenciamento do Estado denominado “*Choque de Gestão*” e a implantação de profundas mudanças, que repercutiram no financiamento público da educação, e em especial nas políticas de valorização de professores de Minas Gerais.

Diante desse cenário, a presente dissertação tem por objetivo promover um estudo sobre os impactos da criação e implementação dos fundos de financiamento bem como do novo modelo administrativo, *Choque de Gestão*, no aspecto da valorização dos professores da rede pública de educação básica do estado de Minas Gerais no período compreendido entre os anos de 1996 a 2012. Sendo assim, insere-se na discussão da área buscando contribuir com o campo do financiamento da educação, assim como preencher as lacunas acerca da estrutura de financiamento público da rede estadual de educação de

Minas Gerais. Para o direcionamento da análise, elencou-se como categorias de análise, a estrutura de impostos e a legislação do financiamento público da educação no Brasil, as configurações orçamentárias e educacionais de Minas Gerais e as políticas de valorização de professores (carreira e remuneração). Nesse sentido, pretendeu-se responder em que medida os fundos de financiamento (FUNDEF e FUNDEB) contribuíram - ou não - para a melhoria das políticas de valorização, no âmbito da carreira e remuneração docente da rede estadual de ensino e como essas políticas se configuraram no contexto do modelo administrativo de estado para resultados a partir de 2003.

Justifica-se a escolha deste tema para uma pesquisa de mestrado a necessidade de avaliar se as políticas de fundos de financiamento cumpriram seu objetivo previsto de valorização dos professores da educação pública básica no contexto do *Choque de gestão* em Minas Gerais. A avaliação dos limites e possibilidades de políticas de financiamento público da educação no aspecto da valorização dos professores pode se tornar uma importante ferramenta na análise crítica de tais mecanismos de financiamento, seu aprimoramento e até mesmo, seu questionamento.

Esta escolha também foi motivada devido a minha trajetória de formação enquanto integrante bolsista do projeto de Iniciação Científica da Equipe de Minas Gerais nas pesquisas *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas* e *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do PSPN e FUNDEB (CAPES/INEP/SECAD)* no âmbito do “Observatório da Educação” do MEC, coordenado nacionalmente pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação da Universidade de São Paulo (CEPPPE-USP) e vinculado ao Programa de Mestrado em Educação e Formação Humana da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (PPGE FaE/UEMG). Neste projeto desenvolvi atividades de coleta de dados orçamentários (receitas e despesas com função educação) e dados educacionais (matrículas, estabelecimentos, turmas e funções docentes) da Rede Estadual de educação de Minas Gerais e do município de Belo Horizonte; elaboração de tabelas e gráficos de entrecruzamento de dados; avaliação de planos de cargos e carreira do magistério público estadual e da capital; e análise e interpretação das mudanças legais acerca do trabalho docente. Ainda dentro do projeto, participei de mesas de debates e apresentação de trabalhos em seminários, simpósios, encontros temáticos, inclusive publicando artigos e ministrando palestras e mini-cursos.

A dissertação se alicerçou na articulação entre a abordagem qualitativa e quantitativa de investigação, uma vez que as mesmas podem ser entendidas como elementos que se complementam e são fundamentais para a abordagem e análise do objeto de estudo (MINAYO, 1994; BAQUERO, 2009). A pesquisa qualitativa permitiu uma aproximação do objeto para perceber suas nuances e particularidades, sobretudo na interpretação de dados coletados em Institutos de Pesquisa. Foram analisadas leis da administração do estado e associações docentes e sindicais (DENZIN e LINCOLN, 2006; FLICK, 2009) enquanto a pesquisa quantitativa permitiu uma apreensão global das séries estatísticas e sua interpretação qualitativa para a compreensão dos aspectos que congregam a valorização dos professores, a saber, os planos de carreira e a evolução da remuneração.

Partindo de uma revisão da literatura e do estado da arte a respeito do financiamento público da educação, o texto se guia por uma abordagem que articula o campo das Políticas Públicas com as discussões acerca do mundo do trabalho na área educacional, mais especificamente, com o campo da valorização de professores. As recentes produções a respeito do papel dos fundos de financiamento educacional, seus alcances e limites serviram para estabelecer um diálogo entre a análise do caso dos professores da rede estadual de Minas Gerais.

No tocante às políticas de valorização, diversos autores se debruçaram sobre a temática a fim de observar o contexto da elaboração, aprovação e implantação das leis, assim como as repercussões nas condições de vida e trabalho dos docentes. Essa área de estudos tem travado importante diálogo com as pesquisas sobre Financiamento Público constituindo-se ela própria, um campo de conhecimento. No aspecto relativo à remuneração MONLEVADE (2000) faz uma análise histórica do trabalho docente no Brasil, apresentando a questão do salário dos professores desde a Colônia, passando pelo Império até os debates republicanos sobre o tema. Acerca das políticas de planos de carreira, as reflexões de ABREU et alli (2000), MORDUCHOWICZ (2002), BALZANO (2005) e ROCHA (2009) buscaram apresentar as configurações das políticas de planos de cargos e salários e sua importância na construção da noção de carreira.

Evidenciando-se o retrospecto histórico traçado por Monlevade (2000) e os estudos de Rocha (2009), a expansão das redes municipais e estaduais brasileiras como no caso mineiro a partir do Programa *Minas aponta o caminho* e *Escola Sagarana*, até a

quase universalização no início dos anos 2000 não foi acompanhada por políticas de valorização de professores, e quando estas aconteceram, se deram de maneira insuficiente. Monlevade (2000) ainda afirma que essa insuficiência ocorreu uma vez que tais políticas se deram tendo em vista o mercado e não a natureza pública do ensino. Podemos considerar que as políticas de valorização docente no Brasil estão orientadas em torno de três pilares: formação, carreira e remuneração (ROMANO, 2012). Se faz necessário então, avaliar os impactos e as repercussões dessas políticas através das análises dos casos dos municípios e estados, como se propôs neste texto.

Para tanto, procedeu-se a coleta dos dados durante a pesquisa e para a elaboração do texto foram utilizados diversos tipos de fontes como os balanços orçamentários que tratam da arrecadação e das despesas com Educação (da administração estadual e da Execução Orçamentária dos Estados da FINBRA), relatórios contábeis da administração pública; registros e informativos veiculados pelos sindicatos que representam os profissionais da instância administrativa estadual e a legislação vigente que rege as relações trabalhistas da rede.

Para os procedimentos metodológicos de organização, tratamento e análise dos dados, os seguintes passos foram adotados: Conversão dos dados para planilha Excel. Seleção e extração dos dados sobre receitas e despesas contabilizadas nos bancos de dados FINBRA e Execução Orçamentária do Estado nos anos selecionados; Organização em tabelas e gráficos em série histórica; Atualização monetária para valores em Reais correntes de dezembro de 2012, de acordo com o INPC medido pelo IBGE, com a utilização da Calculadora do Cidadão – Correção de Valores; Cálculo da evolução e da variação dos valores das receitas e despesas, da posição em rankings e da distância entre os menores e os maiores valores; Análise descritiva do comportamento, da evolução e das variações dos valores absolutos e relativos.

A dissertação foi dividida em quatro partes, sendo a primeira, uma parte introdutória que busca inserir as mudanças das políticas de financiamento do Brasil e de Minas Gerais em um contexto maior de transformações da ordem capitalista mundial e uma reorientação do papel do Estado. Além destes prolegômenos, o texto está organizado em três capítulos sendo que no primeiro é abordado o financiamento público da Educação no Brasil, seus aspectos históricos, aportes teóricos e marcos legais. Neste primeiro capítulo também é apresentado um estado da arte das pesquisas em Financiamento Público da

Educação com vistas a inserir o trabalho dentro de um debate mais amplo desse campo de conhecimento. No segundo capítulo são abordadas as configurações educacionais e orçamentárias do Estado de Minas Gerais, como o objetivo de traçar o tamanho do desafio educacional mineiro, a partir da descrição do desenvolvimento das políticas de *Choque de gestão*, assim como de dados de matrículas totais e em relação ao total a população, além da evolução do orçamento do Estado vinculado à educação. O terceiro capítulo avalia as políticas de valorização de professores em Minas Gerais a partir de duas categorias de análise: carreira e remuneração. Nas considerações finais se procedem às avaliações das relações entre políticas de fundos de financiamento, gerenciamento a partir do modelo denominado *Choque de Gestão* e a valorização de professores.

PROLEGÔMENOS: Constituição e consolidação das Políticas de Fundos de Financiamento e o Choque de Gestão no contexto da Reestruturação do Estado.

A segunda metade do século XX assistiu a um movimento de mudanças geopolíticas em velocidade e abrangência sem precedentes na história. As transformações no campo da Ciência e Tecnologia e a reordenação das forças político-econômicas no pós-guerra a partir da evolução do transporte e das tecnologias de informação e comunicação aproximou as diversas regiões do globo. Ao mesmo tempo, uma vez que novas regiões do globo passaram a se integrar no cenário e nas transações mundiais, as zonas de influência e de disputa por novos mercados consumidores e novas fontes de matérias primas também se ampliaram.

A intensificação deste processo nas últimas três décadas do século XX e na primeira do século XXI fez com que diversos pensadores propusessem tentativas de conceituação que giravam em torno da definição *globalização*, ou expressões afins. Boaventura de Sousa Santos explicita que não se pode entender os fenômenos das mudanças do final do século como um processo homogêneo encerrado em um único conceito e propõe uma teoria que busca dar conta da pluralidade e contradições do período, que se caracteriza por um sistema mundial velho, em profunda transformação, ao mesmo tempo em que um conjunto de características emergem, seja do “centro tradicional”, Europa e América do Norte, ou das “periferias”. (SANTOS, 2001). Neste sentido, entende-se que não existe um processo de globalização, mas processos de globalizações, plurais, multifacetados e que se manifestam em dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais.

Os processos de globalização não são lineares e não são consensuais (SANTOS, 2001), apresentando em si contradições e sendo eles próprios, objetos de disputas. Entretanto, existe uma ideia dominante e hegemônica sobre a globalização, que estabelece que chegaram ao fim, as grandes rivalidades entre os países do mundo e que os conflitos que ainda ocorrem se dão em espaços bastante localizados. Esse “acerto entre as nações” possibilitou um crescimento das relações comerciais e as trocas culturais entre os povos. O crescimento e a prosperidade dos países, ainda segundo esta ideia, não seria mais uma questão ideológica ou política, mas uma questão técnica.

Um dos aspectos em que esse consenso sobre a globalização mais se destaca (e em que existe uma maior busca de legitimação e prescrição por parte das forças dominantes) se dá no campo econômico.

Este consenso é conhecido como “Consenso neoliberal” ou “Consenso de Washington”, por ter sido em Washington, em meados da década de oitenta, que ele foi subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia. (Santos, 2001, p. 33).

A raiz deste consenso está na criação de instituições reguladoras que tinham como finalidade aparente, possibilitar mediações entre as nações. Acordos, tratados e transações seriam fiscalizados e disciplinados por meios técnicos, isentos e que tivessem como fim o progresso e o crescimento dos países signatários. As principais entidades criadas foram instituições financeiras multilaterais, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, FMI. Suas primeiras atuações se deram na iniciativa de auxiliar a reconstrução dos países destruídos pela guerra, mas logo, passaram a exercer influência nas relações comerciais entre as nações. Após várias rodadas de negociação, sobretudo no campo do comércio internacional, acordos aduaneiros foram estabelecidos tendo em vista o combate ao protecionismo alfandegário, a redução de taxas de exportação e importação e a clareza no comércio, ficando conhecido como Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, na sigla inglesa, GATT.

Criou-se em 1995 uma organização supranacional, com poder de propor sanções econômicas aos países que descumprissem os tratados ou que não estivessem alinhados politicamente, a Organização Mundial do Comércio, OMC. Essas instituições, a saber, Banco Mundial, FMI, OMC, se tornam, então, espaços políticos extremamente relevantes no acerto das nações, passando a abarcar praticamente todos os países do mundo, sob pena, dos não signatários, serem excluídos de importante parcela do mercado mundial.

Para receber ajuda financeira e técnica das instituições, assim como para captar recursos de investidores ligados aos órgãos, os países precisavam se adequar a uma série de exigências macroeconômicas como o corte de despesas e ajustes estruturais, privatização de setores empresariais e produtivos do Estado, desregulamentação da economia e a focalização nos gastos com social. O Banco Mundial e o FMI atuavam então com um trabalho de assessoria técnica, assegurando o “enxugamento” da máquina

do Estado, elevando assim a sua eficiência uma vez que este se aterias somente a funções essenciais. De acordo com Pochmann, essa nova política encerrou o avanço de um Estado de Bem-Estar nos países periféricos com a desconstrução de um aparato de proteção social que vinha se consolidando, ainda que com limitações e descontinuidades, desde meados da década de 1930 (POCHMANN, 2004).

Um dos aspectos que as instituições financeiras multilaterais têm maior inserção, principalmente nos países “periféricos” e dos recém-saídos do mundo socialista é a questão da Educação. Como o que predomina é uma lógica de condicionalidades cruzadas, isto é, um país para receber auxílio financeiro deve necessariamente ser signatário dos demais acordos e fazer os ajustes macroeconômicos neoliberais, a assessoria técnica e financeira na educação só se dá mediante a inclusão do país nas diretrizes do Consenso de Washington.

Segundo Haddad as relações entre o Banco Mundial e a educação nos países pobres tem início na primeira metade da década de 1970. *“O esforço de influências dos bancos ia além do financiamento de projetos (cujo valor era pequeno frente aos dispêndios realizados), mas se concentravam principalmente nas orientações políticas”* (HADDAD, 2008). Nesse sentido, ficam claros os interesses de fazer da orientação nas políticas educacionais um dos ramos das reformas neoliberais implementadas.

As reformas por um lado, foram recebidas com críticas por parte da sociedade civil e até mesmo por setores dos governos (mesmo aqueles alinhados com o Consenso de Washington), por outro, as verbas para educação advindas dos órgãos auxiliaram na condução de programas de melhoria da oferta da educação escolar básica, ainda que de maneira limitada. Isso ocorreu porque os orçamentos públicos para a educação da maioria dos países pobres estavam quase que inteiramente destinados ao pagamento de pessoal, restando pouco ou nada para outros investimentos essenciais como a ampliação do atendimento, construção de novas unidades educacionais e formação de professores (HADDAD, 2008).

De maneira geral as diretrizes do Banco Mundial para a Educação são a prioridade no atendimento à educação primária ou fundamental; maior eficácia da educação; predominância dos aspectos administrativos sobre os pedagógicos; descentralização e autonomia das escolas locais; e análise econômica como critério de reorientação da atuação dos gestores. (ALTMAN *apud* SILVA, et al, 2008). No campo da elaboração

orçamentária dos países, Vera Peroni ainda apresenta que as determinações das instituições financeiras para os países candidatos ao recebimento das verbas, passavam por uma contraditória redefinição do papel do Estado. Ao mesmo tempo em que este assumia para si a responsabilidade da elaboração de currículos e de avaliações institucionais, se desresponsabilizava do financiamento com políticas de autonomia locais, se arrogando no papel de complementar (PERONI, 2003).

Um dos reflexos da diretriz de prioridade no ensino primário ou fundamental foi a falta de ampliação dos investimentos nas outras etapas da educação, em especial na Educação Infantil, no Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, e no Superior. Somado a isso, as opções políticas do governo no período se deu ao mesmo tempo de um crescente mercado de prestação de serviços educacionais, o que elevou consideravelmente o número de matrículas no ensino privado, especialmente no ensino superior. A falta de uma política clara de regulamentação do ensino particular na maioria dos países também se insere na lógica da OMC que considera a educação como um serviço, pressionando as legislações nacionais para a ampliação do mercado interno e a diminuição de barreiras para os investimentos externos.

O Brasil se insere no sistema mundial como um país periférico. Seu ingresso no nas políticas do Banco Mundial se deu no final dos anos de 1970, mas a adoção de reformas neoliberais se inicia nos primeiros anos da década de 1990. Sendo um dos maiores clientes do Banco Mundial mantendo contratos desde 1949, o Brasil contraiu desde então, empréstimos na ordem de US\$ 30 bilhões (SILVA, et al, 2008). Pode-se perceber o alinhamento das políticas educacionais brasileiras às diretrizes das instituições financeiras multilaterais, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso e principalmente na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF. Mesmo que não se possa dizer que o fundo é resultado direto da intervenção dos organismos multilaterais, um dos seus pontos mais característicos – a focalização no ensino fundamental – pode ser considerada diretriz contida no ideário do Consenso de Washington.

O objetivo declarado do FUNDEF era resolver as distorções e disparidades regionais da educação, redistribuindo equiparativamente os recursos, ampliando-os além de possibilitar a valorização do magistério. Ainda que o FUNDEF só faça sentido devido a estrutura tributária brasileira, analisando atentamente a lei 9.424 de 24 de dezembro de

1996 que cria o fundo, percebe-se que ela segue os parâmetros do Banco Mundial, que foram decisivos para a aprovação de pacotes de investimentos em vários programas educacionais do período¹. A focalização da responsabilidade dos governos em atender o Ensino Fundamental gerou falta de assistência nas demais etapas da educação, sendo que a participação privada chegava a 70% no Ensino Superior e a quase 90% na Educação Infantil durante a vigência da lei (HADDAD *apud* SILVA, et al, 2008). A fórmula de distribuição de recursos também estimulou uma intensa municipalização das matrículas, outra recomendação do Banco Mundial, assim como o estabelecimento de critérios econômicos para o repasse de verbas e a criação de exames e avaliações sistêmicas a fim de se medir a qualidade dos cursos e se utilizar os dados para políticas de transferência de recursos e valorização dos professores tais como os prêmios por produtividade.

Todo esse cenário em que as instituições financeiras multilaterais detiveram a legitimidade ideológica para implementar suas determinações políticas e econômicas enfrentaram resistência de movimentos e atuações contra-hegemônicas. O próprio Consenso de Washington hoje, segundo Santos, está relativamente fragilizado, principalmente pelos conflitos no interior do próprio bloco hegemônico, sendo que o período atual já pode ser considerado como “Pós-Consenso Neoliberal” (SANTOS, 2001). Porém, as transformações técnico-científicas, e, sobretudo, as decisões políticas, permitiram que tal Consenso se estabelecesse de maneira predominante e incidisse sobre as políticas econômicas e educacionais por todo o mundo.

Essa hegemonia se manifesta por governo que supostamente se posicionava como antagonista das políticas neoliberais e do ideário estabelecido na década de 1990, como o do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esse governo ampliou o FUNDEF, a partir da lei 11.494 de 2007, ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

As mudanças que ocorreram no modelo de administração pública em Minas Gerais também podem ser enquadradas dentro do processo de reestruturação do Estado. Racionalidade na gestão, eficiência nos gastos públicos, metas e avaliações de

¹ Em 2008 estavam em vigência os projetos financiados com recursos do Banco Mundial no Brasil o Fundo de Fortalecimento da Escola III (FUNDESCOLA III), Programa de Educação da Bahia, Projeto para a Melhoria da Educação Básica do Ceará – Projeto Escola Novo Milênio, Projeto Integrado de Desenvolvimento e Melhoria na Qualidade de Educação de Pernambuco; que juntos somavam investimentos na ordem de US\$ 568 milhões.

desempenho são pontos em comum das diretrizes dos organismos multilaterais internacionais e as orientações do chamado “Choque de Gestão” que se desenvolveram em Minas Gerais a partir de 2003.

A categoria de análise “processos de globalização” de Santos (2001) nos permite observar este fenômeno e nos instrumentaliza para pensá-lo não de maneira determinista e linear, mas dialeticamente. Sendo assim, as diretrizes neoliberais, a despeito de sua fragmentação, ainda partilham de uma ideia-força que lhes garante certa coesão. Mesmo que outras dimensões das globalizações, como a política, a social e a cultural tenham revelado novos atores e novas configurações de existência, a globalização econômica hegemônica permanece ainda como um dos sustentáculos do sistema mundial.

CAPITULO 1 – FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO: ASPECTOS HISTÓRICOS, APORTES TEÓRICOS E MARCOS LEGAIS.

A qualidade do ensino que é ofertado nas escolas públicas no Brasil tem sido um dos principais pontos de discussão do campo da educação, tanto por parte dos governos, quanto por parte da sociedade civil. Essa qualidade, que durante muitos anos ficou relegada apenas aos métodos e técnicas de ensino, assim como às concepções pedagógicas utilizadas em sala de aula, começa a ser entendida como parte de um processo mais amplo que envolve, dentre outras coisas, os recursos destinados ao financiamento da educação, e destes, aqueles voltados para a valorização de seus profissionais. Sendo assim, as políticas de financiamento e de valorização de professores passam a estar cada vez mais presentes nas discussões e nos discursos das administrações públicas, da academia, e das associações e sindicatos de professores (PINTO, 2000).

Nos últimos anos do século XX no esteio das discussões para a elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996), LDB, diversos instrumentos legais foram elaborados com o objetivo de garantir o financiamento público da educação e cumprir os preceitos constitucionais relativos a ele. A CF/88, nos artigos 212 e 213, previa o financiamento com recursos provenientes de impostos e, como fonte adicional, da contribuição social do salário-educação (parágrafo 5º).

Um dos grandes méritos da Constituição de 1988, assim como da LDB foi definir como finalidade da educação básica desenvolver o educando, assegurando-lhe formação comum para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para qualificação e progressão no trabalho assim como em estudos posteriores. A LDB assumiu também a educação como um dever do Estado (artigos 4º e 5º) e incluiu, dentre os aspectos legais da educação, para cumprir de maneira eficaz sua finalidade, o seu financiamento público (artigo 68º). Amplia o texto constitucional ao relacionar como recursos educacionais, além das receitas de impostos e do salário-educação, as receitas de transferências constitucionais e de incentivos fiscais.

No tocante à valorização docente, nas últimas décadas, também foram elaboradas leis para assegurar e fazer cumprir a legislação maior e o inciso V do artigo 206º da CF/88. Dentre elas, pode se destacar as leis de fundos de financiamento, que além das funções de ajuste econômico, tinham como um dos objetivos principais expressos, a

valorização do magistério; também foram elaboradas as resoluções que regulamentam a elaboração de planos de carreira da educação. Uma regulamentação importante foi a aprovação da lei do piso salarial nacional, segundo a qual, nenhum professor brasileiro poderia receber abaixo do valor fixado como vencimento mínimo.

Tanto as formulações legislativas de financiamento quanto de valorização de professores não se deram sem clivagens entre os grupos de interesses, hora existindo mais abertura para debates entre educadores e suas representações sindicais e outros membros da sociedade civil na elaboração das políticas, hora estas sendo impostas sem ampla participação.

Os indicadores educacionais do início da década de 1990, de acordo com o Informe Estatístico do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apontavam que entre 1991 e 1996 havia ocorrido uma queda das taxas de analfabetismo, conjuntamente com a ampliação das redes de ensino, expansão do atendimento, aumento das matrículas e crescimento da taxa de escolaridade média da população, passando de 5,1 para 5,4 anos entre os homens e 5,2 e 5,7 entre as mulheres. Entretanto,

esta evolução não se deu de forma homogênea, permanecendo acentuados contrastes regionais e raciais, demonstrando que o quadro educacional ainda é insatisfatório, tanto do ponto de vista da sua equidade quanto dos indicadores qualitativos e quantitativos (BRASIL, MEC/INEP, 1997).

Castro (1998) aponta que neste cenário marcado pela grande heterogeneidade e contraste regional, compreendeu-se que a manutenção do modelo de gestão centralizada e autoritária que se instaurou no Brasil a partir de 1964, não seria capaz de superar as distorções e limitações que a educação nacional se encontrava (CASTRO, 1998). O ressurgimento da sociedade civil como protagonista na construção de políticas sociais, e que já havia obtido destaque quando da elaboração da CF/88 e da LDB, continuava a ter um papel de exercer pressão, exigindo mudanças mais efetivas na realidade do país.

Nesse sentido, a Emenda nº 14 de 1996 ao criar as possibilidades constitucionais, e a Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 ao criar o FUNDEF estabeleceram um novo marco legal para a questão do financiamento educacional, tendo como principal objetivo proclamado, resolver as distorções e disparidades regionais constatadas, redistribuindo

equiparativamente os recursos, além de ampliá-los. Objetivos estes que apesar de terem permanecido incompletos, não foram suprimidos quando completa o primeiro ciclo, com o encerramento do FUNDEF e com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB.

Este capítulo objetiva discutir aspectos da área do financiamento da educação, em especial, a valorização de professores, inserindo-a nos campos das Políticas Públicas e sociais. Para isso, está dividido em três partes, sendo que a primeira apresenta um estado da arte das pesquisas de financiamento no Brasil, com atenção a esse recorte. A segunda parte traça algumas definições teóricas e conceituais sobre o financiamento e a valorização de professores além de apresentar duas categorias de análise para se avaliar políticas de financiamento, carreira e remuneração. A terceira parte analisa as configurações das políticas de financiamento da educação e de valorização de professores e apresenta a estrutura tributária brasileira.

1.1 – A pesquisa em Financiamento da Educação no Brasil: o Estado da Arte.

A questão do financiamento público não é assunto recente nos debates sobre Educação no Brasil podendo ser encontrado em diversos momentos da trajetória jurídica e política do país. Primeiramente de maneira bastante esparsa e esporádica, como apêndice de outras questões, até passar a figurar hoje, como importante tema de debates de grupos nacionais de pesquisa.

Os primeiros levantamentos acerca da produção sobre financiamento são do final da década de 1980 com os trabalhos de Nicholas Davies e Ana Paula Morse Lobo impulsionados pela organização da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação, ANPED, fundada em 1976, e principalmente pela consolidação do Grupo de Trabalho nº 5 – Estado e Política Educacional em 1986; e levantamentos realizados por Robert Verhine no final da década de 1990, já sob o contexto das políticas de fundo de financiamento. No início dos anos 2000 uma rede de pesquisadores da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, ANPAE, sob coordenação de Lauro Carlos Wittmann e Regina Vinhaes Gracindo, organizou um trabalho sobre o estado da arte em política e educação no Brasil, incluindo um levantamento bibliográfico dos estudos de financiamento elaborado por Jacques Velloso. Estes levantamentos, ainda que com limitações, contribuíram para uma sistematização dos estudos até então feitos, transformando-se em trabalhos de referência para o campo.

Outro importante estudo a respeito do estado da arte sobre financiamento foi a pesquisa denominada *O Estado da Arte da Pesquisa sobre Financiamento da Educação* realizado por Romualdo Portela de Oliveira que abrangia o período de 1996 a 2005 e que tinha como objetivo mapear a produção brasileira sobre financiamento da educação a partir da aprovação do FUNDEF. A pesquisa também apontou as influências de organismos externos na orientação e construção das políticas públicas de financiamento, particularmente pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em especial no que diz respeito a novas fontes de recursos e a instrumentos de avaliação e análise de modelos de financiamento da educação.

As discussões sobre financiamento estão presentes em praticamente toda a história educacional brasileira, primeiramente de maneira bastante esparsa e com mais regularidade na segunda metade do século XIX, especialmente nos movimentos de reforma de educação como pode ser visto, por exemplo, nas obras de Abílio César Borges, Rui Barbosa e Lourenço Filho (SAVIANI, 2007). Nestes trabalhos, a temática aparecia principalmente na definição do papel do Estado no financiamento.

No século XX a temática passa a aparecer com mais frequência em diversos momentos principalmente devido às mudanças econômicas e o início da industrialização que exigiam mão de obra mais qualificada, o que significava naquele contexto, educação escolar. Um destes momentos se dá no contexto da elaboração e publicação de um manifesto, fundamental para o pensamento pedagógico e educacional brasileiro: o ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’, em 1932. Escrito sob liderança e auspícios de Fernando de Azevedo e contando com a colaboração de Anísio Teixeira entre outras emblemáticas personalidades do cenário político brasileiro, o texto trata de diversas questões relativas à educação, sendo uma delas a questão das disputas em torno do seu financiamento. O manifesto acabou incidindo politicamente sobre a elaboração da Constituição de 1934 e posteriormente em 1946, tendo suas principais ideias retomadas em outro documento denominado ‘Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados’ de 1959.

Apesar da presença nas discussões educacionais, o financiamento da educação será tema exclusivo de trabalhos apenas na segunda metade do século XX, com destaques para o trabalho sobre orçamento do governo do Estado de São Paulo de Carlos Correa Mascaro de 1959, a pesquisa sobre salário-educação de Carlos Pasquale em 1965 e a tese de doutorado de José Carlos de Araújo Melchior sobre a política de vinculação de recursos públicos para a educação de 1972. Após estas publicações, observou-se um aumento expressivo da produção sobre financiamento (VELLOSO, 2001) destacando-se dois tipos de trabalho: os que buscavam realizar estudos utilizando-se de dados disponibilizados pelos organismos oficiais e os que estudavam o custo-aluno (OLIVEIRA, 2006).

No primeiro grupo se destacam os estudos de Melchior para o Senado Federal sobre a vinculação de recursos (MELCHIOR, 1979) e a análise dos aspectos relativos ao financiamento da educação do Projeto Nordeste em 1989, também de Melchior, com

Jacques Velloso e Alberto de Melo e Souza (MELCHIOR et al. 1989). No segundo grupo, Oliveira destaca o estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP, para definir a alíquota do salário-educação além dos estudos de Antonio Carlos Xavier e Antonio Emílio Sendim Marques sobre o custo direto do funcionamento das escolas públicas de 1º grau para o MEC de 1986 e os de Vitor Paro sobre o custo-aluno em diversos graus e modalidade de ensino em escolas públicas para a Secretaria do Estado de Educação de São Paulo (1981) e em escolas particulares para a Fundação Carlos Chagas (1985).

Tanto os trabalhos do primeiro grupo quanto do segundo se caracterizavam por serem estudos encomendados para verificar os alcances e as configurações das políticas então implementadas. Ou seja, eram financiadas por órgãos públicos ou institutos de pesquisa privados, que atuavam na área da educação. É preciso ressaltar que tais pesquisas, com poucas exceções, não estavam ligadas aos programas de pós-graduação, que naquele período, se consolidavam.

Ainda neste contexto, cabe destacar dois trabalhos de Anísio Teixeira que viriam a se configurar como as bases da atual política de financiamento do país, seja no tocante à vinculação de recursos próprios dos entes federados, seja pela política de fundos iniciadas pelo o FUNDEF. O artigo *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário* de 1962 e o livro *Educação é um direito* de 1968 apresentam um modelo para financiamento do ensino vigente à época, que previa a constituição de um fundo de recursos financeiros (AMARAL, 2012). Para Teixeira, os preceitos previstos na Constituição de 1946 de recursos para a Educação e de solidariedade na garantia da aplicação destes recursos entre os entes da federação poderiam ser efetivados mediante a criação de um fundo que reunisse os investimentos da união, dos estados e dos municípios a fim de que fossem distribuídos para onde de fato, havia necessidade. Segundo o educador, a educação brasileira caracterizava-se por uma *desigualdade cultural reinante entre os municípios, que levariam a formação desigual dos alunos, conforme o local que vivessem* (TEIXEIRA, 1968, p.57). Ainda segundo o autor, essa desigualdade poderia ser amenizada pela fixação de um custo-padrão, com base no salário do professor, e que deveria ser financiada com recursos dos três poderes (AMARAL, 2012).

Essa fase da produção sobre financiamento da educação ainda que tivesse pouco desenvolvimento no Brasil, segundo Velloso teve como aspecto positivo a paulatina construção de um campo de conhecimento relevante (VELLOSO, 2001). Além disso, se estabeleceu também uma progressiva consolidação de instrumentos técnico-metodológicos e aportes teóricos da área. Nesse sentido, Oliveira (2006) no relatório final da pesquisa sobre o estado da arte do financiamento estabelece duas categorias de análise para tais estudos: trabalhos de natureza ensaística e de investigação. Para a análise de políticas o autor traça a distinção entre avaliação política e avaliação de política. Citando Marcos e Argelina Figueiredo

(...) É necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e por que uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. Não obstante, parece-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de Avaliação Política como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Política. (FIGUEIREDO et al., 1986, p.127 *apud* OLIVEIRA, 2006a, p. 19)

o autor concluiu que apesar da crescente produção com avaliações políticas, ainda era rara a produção sobre os efeitos das políticas públicas de financiamento, e a confrontação destes efeitos nos processos de elaboração e implantação destas políticas. Assim, era necessário que se formulassem questões passíveis de serem comprovadas por investigação empírica, ou seja, que passassem por avaliações de política.

A década de 1990 trouxe uma nova fase para a produção sobre financiamento da educação pública no esteio das discussões sobre a elaboração, aprovação e promulgação do FUNDEF assim como dos Congressos Nacionais de Educação Básica, CONEDs, que ocorreram em Belo Horizonte – 1996 e 1997 – e em Porto Alegre – 1999 – que precederam ao Plano Nacional de Educação de 2001 e resultaram na Proposta da Sociedade Brasileira. O financiamento público passou a fazer cada vez mais, parte das discussões do campo da educação agora sendo em sua grande maioria, assumida pelas Universidades, através dos programas de pós-graduação em Educação, já consolidados.

Uma das formas que a produção do campo encontrou mais possibilidades de ampliação de pesquisa foi através da criação de redes de pesquisadores, financiados por editais públicos e que acabaram por incentivar a formação de grupos locais de estudos e

pesquisas em financiamento da educação. Já em 1996, ano de promulgação da Lei 9.424 que instituiu o FUNDEF, foi montada uma rede de pesquisadores a partir do Grupo de Trabalho 5 – Estado e Política Educacional da ANPED, financiado pela Fundação Ford, e pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação, ANPAE, com o objetivo de organizar um projeto nacional de acompanhamento da implantação do FUNDEF. Deste projeto resultou a pesquisa *Processo de implantação e impacto do FUNDEF em estados e municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação* coordenado por Maria Beatriz Luce, Lisete Arelaro e Romualdo Portela de Oliveira, composta inicialmente por 11 estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão, Pará, Paraíba, Mato Grosso, Paraná e Piauí), integrando posteriormente São Paulo, constituindo uma rede de 12 grupos. A pesquisa possibilitou uma importante articulação entre os integrantes originando um amplo conjunto de produtos, como: banco de dados educacionais e financeiros; relatórios estaduais e estudos sobre o FUNDEF em 12 estados e mais de 80 municípios.

Além do proposto inicialmente pelo projeto nacional, a rede de pesquisadores também possibilitou a realização de dois outros importantes estudos, um sobre o custo-aluno em escolas que têm condição de oferecer um ensino de qualidade organizado por José Marcelino de Rezende Pinto em um primeiro momento e por Luiz Dourado posteriormente; e outro sobre o ensino médio noturno sob coordenação de Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Souza (OLIVEIRA, 2006).

Em 2008, já sob o contexto do FUNDEB, instituído pela lei 11.494 de 20 de junho de 2007, essa rede de pesquisadores se organizou novamente, a partir do “Observatório da Educação” do MEC, sob coordenação de Rubens Barbosa de Camargo, para a pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” com o intuito de analisar as configurações, os impactos, os impasses e as perspectivas decorrentes da implantação do FUNDEF, do FUNDEB e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na estrutura de remuneração dos professores da educação básica de 12 estados e suas capitais (MG, MS, MT, PA, PB, PI, PR, RN, RR, RG, SC e SP) das 5 regiões brasileiras, no período de 1996 a 2012. A pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior, CAPES, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, SECADI, e pelo INEP, foi concluída em 2012 e resultou dezenas de artigos e

na publicação de um dossiê da Revista Educação em Foco (EDUCAÇÃO EM FOCO, n° 19, 2013) e na publicação de relatórios técnicos sobre remuneração de professores.

Com o encerramento do período previsto, outra pesquisa foi iniciada pela rede, com o título “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN”, também financiada pela CAPES, INEP e MEC para o Observatório da Educação, com a coordenação de Marcos Edgar Bassi (UFPR), Maria Diléia Espindola Fernandes (UFMT) e Rosana Maria Oliveira Gemaque (UFPA). Nessa nova pesquisa, no período de 2013 a 2017, objetiva-se dar sequência e aprofundar a investigação dos impactos do FUNDEB e do PSPN na estrutura de remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em 12 estados brasileiros e suas capitais entre 2006 a 2013.

Com o objetivo de socialização dos resultados das pesquisas desenvolvidas nesse período alguns eventos podem ser considerados como marcos na consolidação dessa fase da pesquisa em financiamento da educação no Brasil. Dentre esses eventos se destacam o seminário Financiamento para uma Educação de Qualidade, ocorrido em Brasília em 2003, o I Colóquio Nacional de Financiamento da Educação, em 2005 na cidade de Curitiba. Nesses eventos tem havido um debate mais aprofundado sobre a reunião da rede de pesquisadores em uma associação nacional; e o Intercambio do Grupo de Trabalho 5 – Estado e Política Educacional da ANPED, também em Curitiba no ano de 2010 que selou a formação da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA (GIL, 2013). Hoje a entidade mantém uma revista on line dedicada exclusivamente ao tema de financiamento da educação com publicação anual.

Sobre esta última fase da produção nacional sobre financiamento que tem como marco a formação da rede de pesquisadores em financiamento, os frutos da pesquisa nacional sobre o processo de implantação e acompanhamento dos impactos do FUNDEF e do FUNDEB foram realizadas análises quantitativas e de interpretação de dados. Trata-se de trabalhos que organizam fontes dispersas de informação e analisam séries históricas, análises dos dados educacionais, análises dos planos de carreira dos professores, análises dos orçamentos estaduais. É preciso destacar que desde 2008, quando se inicia a pesquisa em rede, era recorrente a crítica por parte dos pesquisadores da falta de transparência dos órgãos públicos em disponibilizar os dados. Segundo Oliveira, estudos em financiamento de tipo descritivo tendem a se tornar obsoletos à medida que as leis de transparência de

dados de execuções orçamentárias obriguem a disponibilização de informações mais confiáveis, sendo, portanto, ainda fundamentais uma vez que a divulgação oficial do orçamento não é feita de forma sistemática pelas administrações públicas (OLIVEIRA, 2006).

Os trabalhos produzidos pelos pesquisadores da rede e que se seguiram à pesquisa, já demonstravam uma tendência que veio a se consolidar nas novas pesquisas nacionais *Remuneração de professores da educação básica* de 2008 e a de 2013. Estas, ainda que o trabalho descritivo continuasse presente, passaram a contar mais com estudos que buscassem alguma análise dos dados orçamentários, dados educacionais e dos planos de carreira dos vários estados e capitais. Ou seja, tomando as informações recolhidas e procedendo avaliações críticas destas informações, na forma de indicadores ou sínteses a respeito de mecanismos de financiamento.

Na questão do financiamento da educação, segundo Oliveira (2006), este tipo de trabalho representa um salto qualitativo em relação a estudos meramente descritivos, ainda que permaneçam restritos à esfera do financiamento avançando pouco na análise de como essas políticas de financiamento repercutem nas atividades fins da educação. Estes últimos procuram analisar e avaliar as diferentes formas de financiamento em relação a seus impactos e repercussões na educação.

No tocante às políticas de valorização do professor, diversos autores se debruçaram sobre a temática a fim de observar o contexto da elaboração, aprovação e implantação das políticas públicas assim como as repercussões nas condições de vida e trabalho dos docentes. Essa área de estudos tem travado importante diálogo com as pesquisas sobre Financiamento Público, constituindo-se ela própria, um campo de conhecimento.

Aspectos teóricos e conceituais da valorização de professores no contexto dos fundos de financiamento público da educação

Segundo Leher (2010), a expressão conceitual Valorização do Magistério diz respeito a um conjunto de dimensões subjetivas e objetivas. O autor aponta ainda que dentre as dimensões subjetivas estão o reconhecimento social, autorrealização e dignidade profissional. Por dimensões objetivas, estão o regime de trabalho; piso salarial profissional nacional; carreira docente com possibilidade de progressão funcional; concurso público de provas e títulos; formação e qualificação profissional; tempo remunerado para estudos, planejamento e avaliação; além de boas condições de trabalho.

Tendo em vista essa definição, os critérios utilizados para avaliar os impactos das políticas de fundo de financiamento na valorização de professores em Minas Gerais foram: a carreira, a formação e qualificação profissional e a remuneração.

A carreira docente pode ser entendida como o mecanismo de estímulo e incentivo ao exercício profissional e à evolução acadêmico-científica docente (BOLLMANN, 2010). Nessa perspectiva, colocam-se como pontos centrais na discussão sobre carreira as formas de ingresso, a situação funcional, jornada de trabalho semanal (tanto com os alunos quanto para planejamento de atividades) e a progressão ao longo do tempo de serviço. Morduchowicz (2002) em suas reflexões sobre a carreira aponta que as estruturas salariais e as políticas de valorização na América Latina são pouco efetivas uma vez que estão submetidas a um processo de financiamento irregular, onde apesar de alta arrecadação, tem havido uma distribuição de recursos deficitária.

A falta de planos de carreira na maioria dos municípios e em diversos estados, ainda que assegurados pela lei, fez com que os professores tivessem dupla e até tripla jornada para complementar a renda, sem estímulos materiais ou incentivos a formação continuada. Mesmo aqueles que não tinham escolaridade mínima exigida, isto é, a licenciatura, não se sentiam estimulados a obterem a titulação.

Por remuneração entende-se a totalidade da contraprestação de caráter econômico e de serviços prestados pelo trabalhador. No âmbito do serviço público, o termo remuneração também serve para designar todas as verbas recebidas pelo servidor, inclusos o vencimento básico, as vantagens, os adicionais, as gratificações, dentre outros

(PEREIRA, 2011). A legislação brasileira (Lei 8.112/90), ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, define o termo vencimento como *“retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em Lei”*, enfatizando que tal valor aplicado aos servidores efetivos é de caráter irredutível. Nesse sentido, corrobora com o que disposto sobre a não redução do vencimento e indiscutivelmente com a valorização dos profissionais da educação escolar. A partir disso, ao discorrer sobre a definição de remuneração, Pereira (2010), Camargo (2010) e Cirilo (2012) concordam em atribuir o sentido de totalidade à remuneração, distinguindo-a da ideia de vencimento ou salário, que são partes constituintes da mesma. Podemos constatar tal concepção na afirmação de Rubens Camargo:

o termo “vencimento” é definido legalmente (Lei nº 8.112 de 11/12/90, art. 40) como “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em Lei”. O conceito de “remuneração”, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou de bens pagos pelo serviço prestado (por exemplo, cestas básicas), incluindo valores pagos por terceiros. A “remuneração” é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles, o “salário” ou “vencimento”, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador, tendo como base uma jornada de trabalho definida em horas-aula. (CAMARGO, 2010, s/página).

Enquanto salário de acordo com o mesmo autor:

(...) é definido juridicamente como o montante ou retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado – em geral, em relação ao número de horas-aula – nos termos da Consolidação das Lei do Trabalho (CLT). (CAMARGO, 2010, s/página).

1.2 – Financiamento como política pública e social.

A Constituição brasileira definiu que toda e qualquer educação tem como objetivo, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua preparação para o mercado de trabalho. Como essa premissa é pública, o art. 206, inciso I, determina a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. O caráter público do ensino é preservado por estes aspectos legais e seu caráter de vanguarda na constituição de 1988 é demonstrado quando Cury aponta a ausência da tríplice gratuidade, obrigatoriedade e universalidade do ensino básico em todas as constituições anteriores (CURY, 2000).

Sendo, portanto, a Educação um elemento constitucional, seu financiamento, como se tentou demonstrar, tem assumido importante papel na pesquisa na área da educação, sobretudo a partir de estudos e análises cujas abordagens exploram a interface entre o financiamento, as políticas educacionais e o papel do Estado (DOURADO, 2006). A partir dos debates desenvolvidos nas últimas décadas por parte das academias e redes de pesquisa, assim como das associações e sindicatos de professores e, sobretudo por parte dos órgãos governamentais, na elaboração e aplicação da legislação, pode-se concluir que o Financiamento Público da Educação se tornou extremamente complexo, dado não somente a sua natureza, mas também pela continentalidade do território nacional, forças políticas e sociais por vezes antagônicas e organização do sistema federal (MONLEVADE, 2012). Para se compreender essa complexidade, torna-se necessário averiguar os aportes teóricos e conceituais do campo.

Por financiamento da educação entende-se o campo de estudos que analisa as fontes de recursos destinadas à educação assim como o padrão de gastos desses recursos (PINTO, 2010). Nesse sentido, o Financiamento Público é um tipo de política pública e social uma vez que representa um conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotados pelos governos dos entes federados com o fim de assegurar o direito social da educação (REIS, 2010; FLEURY, 2010).

O direito social à educação, previsto no artigo 208º da CF/88 e no artigo 4º da LDB, deverá ser garantido assegurando padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Dentre estes “insumos

indispensáveis”, estão espaços físicos, materiais didáticos, equipe pedagógica e professores bem formados, com planos de carreira, e remunerados, dentre outros. Portanto, para que se existam tais insumos, é necessário que se tenham recursos suficientes para assegurá-los.

Uma das grandes dificuldades desse campo de estudos é estabelecer critérios para aferir se os recursos que estão sendo destinados a eles, estão, ou não, sendo suficientes para a garantia do direito à educação. Dentre os critérios que foram se desenvolvendo ao longo das décadas, decorrentes da evolução das pesquisas em financiamento público no Brasil, se destacam dois: de um lado estão os trabalhos que avaliam o financiamento da educação a partir do modelo de *Custo Aluno Qualidade* (CAQ), sobretudo Campos (2005), Farenzena (2005), Pinto (2006), Carreira e Pinto (2007) e Bassi (2007). De outro, se destaca o trabalho de Castro (2007) que parte do conceito de *Gasto Público Social* elaborado pela Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O conceito Custo-Aluno-Qualidade, CAQ, foi desenvolvido por representantes do Governo Federal, de setores sindicais e grupos ligados à Academia no Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica, em 1994, durante a Conferência Nacional de Educação para Todos (BASSI, 2007). Nesta composição de cálculos, estavam os custos realizados diretamente nas escolas, sem que se levassem em conta os custos que incidem na manutenção dos órgãos administrativos da gestão do sistema de ensino. De acordo com o Fórum, os custos do sistema caberiam a uma reforma administrativa que os governos deveriam realizar. É preciso ressaltar que desde 1988 com a CF, já se previa um padrão mínimo de qualidade para o ensino oferecido (art. 206). Entretanto, não havia uma preocupação em se verificar se os valores disponibilizados garantiriam tal padrão.

De acordo com Pinto (2006), um primeiro passo importante foi dado quando com a nova redação dada ao § 1º do art. 211 da CF/88 pela Emenda Constitucional 14/96, a mesma que criou o FUNDEF, segundo a qual cabe à União, em matéria educacional, exercer “*função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*”. A LDB também ofereceria um caminho no sentido de se pensar o padrão mínimo de qualidade ao estabelecer que qualidade estava relacionada com “*a variedade e*

quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, inc. IX).

Pinto (2007) argumenta que um segundo passo importante para a consolidação do CAQ foi a aprovação do Plano Nacional de Educação, PNE, em 2001, em que foram fixadas diretrizes e metas para a educação nacional na primeira década do século XXI e que arrolou um conjunto extremamente detalhado de insumos e de condições de funcionamento que deveriam ser assegurados em todas as escolas do país em suas diferentes etapas e modalidades (PINTO, 2006). Nesse contexto, surge uma articulação de organizações e movimentos com atuação na área da educação, dos direitos da infância e da juventude, dos direitos humanos, dos direitos das mulheres, desenvolvimento comunitário, direitos da população negra e a indígena, entre outros, com o objetivo de lutar pela efetivação dos direitos educacionais garantidos em lei, denominada Campanha Nacional pelo Direito a Educação (CARREIRA e PINTO, 2007).

Em 2002, a Campanha, como forma de mobilização e pressão sobre os poderes públicos, optou por retomar a proposta de construção do CAQ, uma vez que o modelo de gerencia oficial com o FUNDEF era o de Gasto-Aluno (BASSI, 2007). O cálculo da fórmula CAQ elaborado então, levava em conta os insumos despendidos nas escolas tendo em vistas as discussões sobre qualidade da educação, partindo desde a construção de escolas típicas (creche, pré-escola, séries iniciais do ensino fundamental, séries finais do ensino fundamental, ensino médio, séries iniciais e finais do ensino fundamental na educação do campo) estabelecendo-se padrões de construção, equipamentos, número de profissionais, padrões de remuneração, alunos/turma. Além disso, na proposta foram ainda previstos recursos para que as escolas possam desenvolver projetos especiais, assim como recursos para formação profissional e para a administração central dos sistemas de ensino.

Tendo em vista a metodologia de avaliação possibilitada pelo instrumento CAQ, Bassi (2007) faz uma análise das inconsistências na fórmula de repasse de recursos às escolas públicas de Minas Gerais. O autor contextualiza a reforma educacional levada à cabo no estado entre os anos de 1991 e 1994, essa incentivada pelo diagnóstico que indicou um modelo de administração estadual ineficiente e um ensino insatisfatório, decorrentes de uma gestão centralizadora. Tal diagnóstico era oriundo de ideias neoliberais, as quais impulsionavam uma reforma também no setor do ensino público,

que trouxesse maior eficiência ao sistema. Como pairava uma crítica ao modelo anterior de administração pública, que privilegiava a centralização, passou-se a defender uma nova política, sendo esta descentralizadora. Dava-se ênfase a qualidade, a ser alcançada por meio de cinco pilares, sendo o mais enfatizado deles, a autonomia escolar, em sua dimensão pedagógica, administrativa e financeira.

De acordo com os documentos analisados por Bassi, no que diz respeito à autonomia financeira, se consolidava de duas formas, havendo em um a vinculação dos recursos e no outro não. No primeiro caso, quando ocorria a vinculação de recursos, as transferências se davam pela mensuração e/ou predefinição das despesas nas unidades escolares. No segundo modo de repasses, no qual se dá a análise de Bassi, as fontes provêm da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE), sendo esses recursos distribuídos pelo estabelecimento em um valor *per capita* calculado pela divisão do fator disponibilidade orçamentária pelo número de matrículas no ensino fundamental.

Com isso, cada escola receberia da fonte da QESE, o recurso condizente ao seu número de matrículas, multiplicado ao valor unitário *per capita*, apresentando, portanto, semelhanças com o FUNDEF de 1996, como destaca Bassi. Contudo, o autor atenta para o fato, da propalada autonomia, nesse caso a financeira, exemplificada pela análise por decretos e resoluções que tratam de tal aspecto, significar mais a transferência de atribuições antes do Estado, à comunidade escolar, ao invés de propriamente dotá-la do poder de deliberar sobre os assuntos relativos a gestão educacional.

No que se refere ao modelo de distribuição de recursos oriundos da QESE, Bassi frisa a inconsistência da implementação deste, quanto ao alcance do objetivo da melhoria da qualidade do ensino. A constatação da inconsistência é reforçada pelo autor, quando ele apresenta os dados de Minas Gerais, de 1990 a 1994, relativos a receita total de impostos e o que é transferido para a educação no estado, principalmente ao comparar os anos de 1990, 1991, 1992 e 1993, em que há o cumprimento do mínimo constitucional da esfera estadual a ser investido na educação, isto é 25% das receitas de impostos incluindo nisso as transferências, todavia com a redução progressiva dos investimentos. A autonomia escolar financeira nesse ponto, como diz o autor, estaria ameaçada, pelo comprometimento dos recursos a outras finalidades, como as despesas com pessoal. Com isso, o autor retoma a análise sobre as transferências dos recursos da QESE, sendo a esse aplicado o cálculo do modelo *per capita*. O autor conclui ser inconsistente o modelo de

repasses às escolas a fim de produzir reais modificações na qualidade do ensino, sobretudo justificando tal constatação pela insuficiência de recursos.

Ao final, as considerações de Bassi (2007), apontam que o modelo *per capita*, ao levar em conta o número de alunos matriculados nas unidades escolares e a disponibilidade orçamentária, não considera outros elementos que exerçam forte influência na educação. Nesse sentido, o autor propõe que o cálculo custo-aluno-qualidade deve levar em conta igualmente os custos e insumos locais e não somente o número de alunos matriculados e a disponibilidade orçamentária, ao objetivar a autonomia escolar e a descentralização e, por conseguinte a melhoria da qualidade.

Outra metodologia que estamos enquadrando na terceira tipificação de Oliveira (2006), a saber, que fazem algum tipo de correlação entre financiamento e produto, da produção acadêmica brasileira em financiamento da educação e que merece atenção mais detalhada é o de *Gasto Público Social* da DISOC/IPEA. Gasto público social abrange os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que correspondem ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação tais como depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos (RIBEIRO e FERNANDES, 2000).

Ligado a este conceito, está o de *área de atuação* que orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo suas finalidades e objetivos, não sendo confundido nem com os registros por órgão e nem com os registros por função. A área de atuação ‘Educação e Cultura’ foi subdividida em subgrupos Educação de Zero a Seis Anos, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Física e Desporto, Assistência a Educandos, Patrimônio Artístico, Histórico e Difusão Cultural, e, finalmente, Manutenção de Atividades Administrativas. Ainda de acordo com Ribeiro e Fernandes (2000), utilizam-se para base de dados, o Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários.

Segundo essa orientação metodológica, Castro (2007) se propôs a dimensionar e analisar os gastos em educação básica no Brasil no período de 1995 a 2005. Os recursos destinados à educação são impositivos, ou seja, arrecadados via impostos, e garantem as

condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais. Sendo assim, a política educacional é composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos educacionais da população brasileira e é ela que determina o gasto social da educação. A estrutura federativa, na qual se organiza o país, faz com que cada ente federado tenha responsabilidade e competência pela manutenção e expansão de seu sistema de ensino. Portanto, a educação por ser uma área de atuação do poder público, constituiu-se em um gasto público social, denominado Gasto Público Educacional (GPEdu).

A GPEdu então, compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais o que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos. Na sua área de atuação, se computam todas as despesas com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino, que compõem as principais subáreas de atuação: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e profissionalizante, ensino superior e outros gastos.

De acordo com os dados coletados dos instrumentos oficiais, Castro (2007) aponta que os gastos em educação realizados pelas esferas administrativas de governo tiveram ampliação e ganho de importância, em termos relativos no período analisado. Considerando somente a educação básica, a elevação dos valores gastos é contínua, podendo o FUNDEF ser considerado uma influência, por sua forma inovadora de distribuição de recursos, mas não como elemento fundamental. Os dados mostram que a manutenção do volume de gastos em favor da educação básica pelos municípios foi se ampliando continuamente, denotando uma ampliação também da responsabilidade deste ente federado. Neste sentido, no período analisado os municípios ampliaram sua participação relativa de 37,2% para 49,6%, demonstrando acentuado processo de municipalização. Entretanto, quando os valores são comparados com o PIB, a constatação é que a GPEdu não demonstrou crescimento na mesma proporção. Isso significa que o crescimento macroeconômico não foi acompanhado por um aumento expressivo de gastos em educação.

Com a focalização no Ensino Fundamental efetuada pelo FUNDEF, a situação foi um pouco melhor, podendo se considerar que houve crescimento do gasto quando comparado com o PIB, pois o indicador (gasto em educação básica/PIB) passou de 2,94%, em 1995, para 3,10%, em 2005. Por outro lado, houve perda de importância para as subáreas de ensino superior e para a educação infantil, ou seja, essas subáreas não tiveram aporte de recursos compatível com o crescimento econômico do período.

Sendo os recursos dos impostos as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação e pouco relevantes aqueles provenientes das fontes não-tributárias, percebe-se que a Carga Tributária do país não cresceu em virtude das necessidades relativas às políticas educacionais, uma vez que sua ampliação em cerca de 6%, de maneira contínua, não foi acompanhado de crescimento dos gastos em educação, que representaram somente 2,5% do crescimento da carga. Ou seja, o governo federal é o grande responsável pela ampliação da carga tributária, porém, sua participação efetiva na efetivação da educação básica não passa de 20%, sendo, portanto, os estados e municípios que sustentaram o crescimento da educação básica.

Castro (2007) conclui que apesar da importância da educação básica nos gastos educacionais, reafirmando sua posição de constituir-se em um dos pilares da política educacional brasileira, o seu caráter permanece descentralizado das ações governamentais da área, com estados e municípios sendo as instâncias federadas que mais se ocupam das ações de educação, respondendo pela maioria dos gastos realizados e comprometendo parcela razoável de seus recursos não-financeiros nesta direção. No tocante aos gastos públicos, percebe-se a pouca importância, em termos de recursos aplicados, do governo federal no financiamento da educação básica e a grande focalização de recursos destinados ao ensino fundamental, confirmando a prioridade política conferida a esse nível de ensino. Castro (2007) constata que as alterações na organização do financiamento garantiu a proteção contra os cortes orçamentários, em contrapartida, não permitiu a ampliação da importância macroeconômica dos gastos da área da educação.

As duas perspectivas metodológicas, do CAQ e do GPEDu, são formas de se pensar o financiamento público da educação onde se busca estabelecer correlação entre financiamento e produto, analisando e avaliando as diferentes formas de financiamento em relação a seus impactos e repercussões na educação básica. Representam também um avanço em relação à mera descrição das políticas ou das análises internas da evolução das

receitas podendo constituir-se importante mecanismo de (re)elaboração de políticas públicas. Perpassa essas duas perspectivas a discussão sobre as porcentagens do Produto Interno Bruto (PIB) que devem ser destinados à educação.

O PIB como critério para a atribuição de recursos para a educação passa a estar na ordem do dia das reivindicações da sociedade civil principalmente a partir da elaboração de uma proposta de Plano Nacional de Educação. No II CONED realizado em Belo Horizonte em 1997 é elaborada a proposta de Plano Nacional de Educação que ficou conhecido como Proposta da Sociedade Brasileira (PNE-PSB). Esta proposta é apresentada ao Congresso Nacional em 1998, sendo apensado ao projeto feito pelo governo federal (BOLLMAN, 2010). Uma das metas do PNE-PSB era a elevação dos investimentos em educação até atingir 10% do PIB até 2010, uma vez que, à época, os gastos estavam em torno de 4%.

O valor de 10% foi estimado tendo como base a realidade orçamentária do final da década de 1990 e a comparação com os investimentos médios por estudante em vários países a partir da renda *per capita*, estando de acordo com o que foi (ou é) aplicado em países que superaram ou estão em fase de superação, de atrasos educacionais como os brasileiros.

Os investimentos anuais médios foram estimados então em 25% a 30% da renda *per capita* e no superior a 60%, com base em relações aplicadas internacionalmente. Bastava, portanto, combinar esses percentuais com números de crianças e jovens a serem atendidos pelo setor público para se chegar a uma boa estimativa dos investimentos necessários para viabilizar a educação da qual precisamos. O resultado mostrou que seriam necessários recursos crescentes ao longo do tempo, os quais chegariam a cerca de 10% do PIB em dez anos (HELENE, 2013, p.67)².

Nesta estimativa se previa o aumento da remuneração dos professores, redução do número de alunos por sala, criação de instrumentos de gratuidade ativa, construção e manutenção de escolas, com a instalação de laboratórios, bibliotecas, além de outros insumos necessários para a criação e consolidação de um sistema nacional de educação, assegurando a qualidade (HELENE, 2013).

² Para maior detalhamento dos cálculos, ver VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. *PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?*. In *Educação e Sociedade*, Campinas, CEDES, vol.23, n.80, pp. 96-107, set. 2012

No Congresso Nacional, o percentual do PIB destinado à educação do PNE aprovado (Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001) foi reduzido pra 7%, e mesmo esse valor acabou sendo vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. A não garantia legal dessa ampliação de recursos acabou por comprometer todas as outras metas e sendo um dos grandes responsáveis pelo relativo fracasso do PNE. Entretanto, toda a discussão suscitada revelou o PIB e seu percentual investido em educação, como um importante critério de avaliação do financiamento pública educacional.

As categorias de análise reveladas pela literatura possibilitam novos olhares acerca da natureza do financiamento. Em outras palavras, a partir de categorias como o CAQ, o GPEdu e a análise do percentual do PIB, emergem novas problematizações do tema que não somente uma descrição legal e orçamentária. É esse esforço de entendimento da complexidade do financiamento que se trata a próxima seção.

1.3 – As configurações atuais do Financiamento Público da Educação.

O atual modelo de financiamento da educação básica no Brasil tem como base, as discussões sociais e políticas que se deram no país durante o processo de reabertura política no final da década de 1970. O período anterior a este foi marcado pela desconstrução do frágil sistema de financiamento que se configurou na Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (artigo 92). As vinculações de recursos que essas leis traziam foram desconsideradas quando da instauração do Regime Militar em 1964 e não foram retomadas na Constituição de 1967, instaurada pelo Ato Institucional nº4. A carta constitucional da Ditadura Militar estabeleceu a gratuidade e, portanto, obrigatoriedade de repasse de recursos, apenas para o ensino primário. Entretanto, essa constituição nada dispôs sobre vinculação de receitas. A questão foi, em parte, revista por meio de Emenda Constitucional Nº1 de 17 de outubro de 1969, onde foi estabelecida, além de outras coisas, uma vinculação de 20% das receitas tributárias municipais para o ensino primário.

Um novo ajuste legal, a Emenda Constitucional Nº24 de 01 de dezembro de 1983 também chamada “Emenda Calmon” em referência a seu autor, o Senador João Calmon, dessa vez mais abrangente, reestabeleceu a vinculação à educação de parte das receitas de impostos da União e dos Estados, além de reafirmar a vinculação municipal.

Nesse sentido, essa discussão encontra consolidação na CF/88, onde em seu artigo 212 existe a garantia do financiamento público da educação através de vinculação de receitas de impostos, mantendo a mesma fórmula da “Emenda Calmon”, com revisão dos percentuais, passando a vinculação da União de 12% para 18% e dos Estados conforme o texto:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

[...]

§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. (BRASIL, 1988^a)

A receita dos impostos consistiria então na grande fonte de recursos de investimento nos diversos sistemas educacionais do Brasil. É importante registrar que a arrecadação dos impostos no Brasil é feita de maneira descentralizada, sendo que cada nível de administração pública se responsabiliza por abranger uma determinada área, constituindo sua receita e complementando-a com contribuições fiscais e econômicas (PINTO, 2000).

A estrutura de impostos no Brasil está alicerçada no pacto federativo onde cada ente está responsável por determinado setor. Além dos impostos, compõem a carga tributária as taxas e as contribuições. De acordo com a Lei 5.172 de 1966, denominado Código Tributário Nacional (CTN) *tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada* (CTN, 2010). Sendo assim, tanto os impostos, quanto as taxas e as contribuições de melhoria são tributos³.

Taxas são tributos que recaem sobre bens ou serviços de caráter econômico, relacionada tanto a utilidade pública quanto ao benefício recebido. Contribuição de melhoria é um tributo exigido como auxílio no custeio de alguma obra pública que eventualmente valoriza a propriedade do contribuinte. Já os impostos são contribuições compulsórias destinadas às necessidades gerais da administração pública, não necessariamente a um benefício recebido (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1986 *apud* OLIVEIRA, 2007). Além destes, existem ainda as contribuições sociais e as contribuições econômicas que compõem a carga tributária brasileira. Entretanto, conforme o *caput* do art. 212 da CF/88 e do art. 68 da LDB já apresentados, somente os impostos e a contribuição social do salário-educação são destinados à educação.

Segundo Pinto (2000), os impostos que representam montantes mais significativos são o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de âmbito federal e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de âmbito estadual. De todos os impostos, o ICMS é o que representa maior poder de arrecadação sendo o grande captador de recursos para a educação. A quantidade de impostos federais é bastante representativa, porém, devido às suas responsabilidades constitucionais, acaba realizando uma contribuição relativamente pequena para a educação básica. Já os

³ Multas não constituem tributos uma vez que são sanções por atos ilícitos.

impostos municipais apresentam pouco poder de arrecadação, também contribuindo pouco para o montante final da educação. A tabela abaixo apresenta a estrutura de impostos no Brasil e os percentuais de cada imposto para o montante total.

Tabela 01
Estrutura de impostos do país nos termos da Constituição Federal (art. 153-156)

Nível de Governo	Impostos	% do PIB*	% do Total
União	Importação (II)	0,71	4,0
	Exportação (IE)	-	-
	Renda e proventos de qualquer natureza (IR)	6,0	25,2
	Produtos industrializados (IPI)	1,04	12,5
	Operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF)	0,70	2,7
	Propriedade territorial rural (ITR)	0,02	0,2
	Subtotal	6,92	44,6
Estados	Transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD)	0,03	0,2
	Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte e comunicação (ICMS)	7,49	45,7
	Propriedade de veículos automotores (IPVA)	0,41	2,7
	Subtotal	7,53	48,5
Municípios	Propriedade predial e territorial urbana (IPTU)	0,44	2,8
	Transmissão intervivos de bens e direitos relativos a imóveis (ITBI)	0,09	0,6
	Sobre serviços de qualquer natureza (ISS)	0,54	3,5
	Subtotal	1,07	6,9
Brasil		15,52	100,0

Fonte: BRASIL, 1988; PINTO, José Marcelino, 2000.

* Percentual do PIB atualizado para 2012 a partir de AMARAL, OLENIKE et al. 2013.

A vinculação de receitas possibilitou uma “estabilidade relativa” do Financiamento Público da Educação. Essa relatividade se dá uma vez que, apesar da receita de impostos ser a maior fonte de recursos para a educação e ser um recurso “fixo”, seu montante está condicionado às variações macroeconômicas (FARENZENA, 2006).

Estagnação ou recessão econômica, renúncia fiscal e os mecanismos que restringem a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional (como o Fundo de Estabilização Fiscal ou, hoje, a Desvinculação de Receitas da União) são exemplos emblemáticos de fatores que impõem sérios

constrangimentos ao planejamento e execução orçamentárias da área da educação nos três níveis governamentais. (FARENZENA, 2006, p. 83)

Conforme visto antes, o inciso II do art. 68 da LDB estabelece que as receitas de transferências constitucionais de impostos também iriam compor os recursos da educação. As transferências devem ser realizadas de um ente federado para outro com o objetivo de equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da administração pública (OLIVEIRA, 2007). As principais transferências do Brasil estão ligadas à constituição dos Fundos de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. A tabela abaixo apresenta os percentuais constitucionais que compõem estes fundos.

Tabela 02
Transferências Constitucionais da União e dos Estados

União transfere aos estados
• 21,5% do produto da arrecadação do IPI e IR que compõem o Fundo de Participação dos Estados (FPE)
• 10% da arrecadação do IPI, para compensar os estados exportadores de produtos industrializados (IPI-Ex)
• 30% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Estado de sua origem
• 100% do IR retido na fonte dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações
União transfere aos municípios
• 22,5% do produto da arrecadação do IPI e IR que compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
• 100% do produto da arrecadação do ITR, relativos aos imóveis neles situados
• 100% do IR retido na fonte dos funcionários dos municípios, suas autarquias e fundações
• 70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o município de sua origem
Estados transferem aos municípios
• 25% do produto da arrecadação do ICMS
• 50% do produto da arrecadação do IPVA
• 25% do IPI-Exportação

Fonte: BRASIL, 1988; PINTO, José Marcelino, 2000.

Além dos impostos, outra importante fonte de receita para a educação como vimos, é o Salário-Educação. Essa fonte de recursos surgiu em 1964 e teve como origem, uma alternativa para as empresas que não desejavam manter diretamente escolas

primárias para seus funcionários e seus respectivos filhos, conforme previsto em legislação na época. Sua configuração naquele contexto foi estabelecida pela Emenda 14/96, que alterou o texto do inciso 5º do artigo 212 da CF/88 e regulamentado pela mesma lei que cria o FUNDEF e pela Lei 9.766 de 18 de dezembro de 1998, se destinando exclusivamente ao Ensino Fundamental público. É constituído da captação de 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas. Do montante da sua arrecadação é deduzido 1% ao INSS, e o restante é dividido em duas cotas, uma federal (1/3) e uma estadual (2/3). Esse valor é distribuído mensalmente de forma automática pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Devido à legislação de origem do Salário-Educação, sua configuração atual garante direito adquiridos pelas empresas de destinar parte dos recursos para escolas privadas, através de diversos mecanismos como bolsas de estudo, indenização de despesas efetuadas diretamente pelos seus empregados, para si ou para seus filhos.

Tabela 03
Composição e destinação do Salário-Educação

2,5%	Total da Folha de Contribuições das Empresas	- 1% para INSS
Programas atualmente mantidos com o Salário-Educação		
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola		Recursos variam em função do tamanho da escola e da região onde se localiza
PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar		Recursos variam em função do tamanho da escola e da região onde se localiza (destinado exclusivamente a alunos em zona rural)
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático		Distribui livros didáticos nas escolas públicas
PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola		Distribui obras de literatura, enciclopédias e dicionários às escolas públicas

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2012

De acordo com levantamentos feitos por Negri (1997), a composição do total do montante destinado para a educação na primeira metade da década de 1990 se configurava com os impostos representando 89% do total e o Salário-Educação, 8% dos recursos.

No texto original do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/88) que consistia em medidas e instrumentos para o período de mudança das constituições, também versava sobre o financiamento da educação em seu artigo 60, ao afirmar que

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988, documento original).

Após a promulgação da CF/88, a regulamentação da Educação passa a estar presente nos debates das comissões de educação da Câmara e do Senado, assim como dos movimentos sociais, das universidades brasileiras e das associações de pesquisa. Porém, durante as discussões dos projetos de lei e substitutivos que tratariam dessa regulamentação, portanto, antes mesmo da regulamentação dos pontos referentes à educação na Constituição, a Emenda Constitucional nº 14, de 24 de dezembro de 1996 (EC 14/96), deu nova redação para o art. 60 dos ADCT/88, que passam a tratar da criação de um fundo para a manutenção e desenvolvimento do ensino e de valorização dos profissionais da educação:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil;

II – os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos [...] e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 1988b)

Como resultado destes dois instrumentos, a EC/96 e os ADCT/88 com a nova redação, o FUNDEF é criado e regulamentado a partir da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 tornando-a referência jurídica para o financiamento público da educação

brasileira. Sua existência estava prevista pelo prazo de 10 anos. Sua regulamentação se deu com o Decreto N° 2.264, de 27 de junho de 1997.

Segundo essa lei, o fundo seria constituído pela vinculação dos impostos e de algumas transferências constitucionais, como as que compõem o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios.

Tabela 04
Fontes de recursos do FUNDEF

Estados e DF	15%	sobre Quota estadual do ICMS (QEICMS = 75% do total)
		sobre FPE (21,5% do IR e do IPI)
		sobre Quota estadual do IPI-Exportação { 10% do IPI } (QEIPI-Ex = 75% do total)
Municípios	15%	sobre Quota municipal do ICMS (QMICMS = 25% do total)
		sobre FPM (22,5% do IR e IPI)
		Sobre Quota municipal do IPI-Exportação { 10% do IPI } (QMIPI-Ex = 25% do total)
União	Complementa-se o valor do Fundef por aluno no Estado se for inferior ao valor mínimo nacional (fixado em R\$300,00 em 1997 pela Lei 9.424/96 e modificada anualmente)	
	Deve gastar no mínimo o equivalente a 30% dos recursos do art. 212 na erradicação do analfabetismo e em MDE do Ensino Fundamental	

Incluem-se no cálculo do Fundef as compensações referentes às perdas ocasionadas pela LC 87/96 (Lei Kandir)

Fonte: BRASIL, 1988

Portanto, antes mesmo da regulamentação dos pontos referentes à educação da CF/88, com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/1996) o sistema de financiamento sofria alterações.

Publicada poucos meses depois, a LDB reassegurou a questão do Financiamento Público da educação ao estabelecer:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;

- III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV – receita de incentivos fiscais;
- V – outros recursos previstos em lei .(Lei nº 9.394/1996)

Sendo assim, a vinculação de recursos provenientes da arrecadação de impostos para a educação tornou-se ser preceito novamente previsto na legislação educacional do país, e sua aplicação, objeto de análise e fiscalização por parte da sociedade brasileira organizada. A Constituição, ao estabelecer que esses percentuais incidem sobre a receita líquida dos impostos, garante que cada nível de governo, Federal, Estadual e Municipal, sempre investirá um valor mínimo na educação. Tal medida induz também a dedução de uma parcela da receita transferida para outro nível e o acréscimo daquelas que os Estados e Municípios recebem para o financiamento da educação.

Todos os recursos, provenientes de impostos e do Salário-Educação podem ser gastos somente com a chamada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não podendo ser destinados a nenhuma outra utilização. Por manutenção e desenvolvimento do ensino entende-se ações que busquem estabelecer e alcançar objetivos básicos da educação previstos na legislação, seja na forma de aquisição de insumos indispensáveis para a promoção da educação e na remuneração dos profissionais da educação básica, ou seja, em todas as ações que visem à obtenção dos objetivos das instituições educacionais em todos os níveis. A tabela abaixo relaciona o que a legislação explicita como MDE.

Tabela 05
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Constituem-se manutenção e desenvolvimento do ensino, recursos destinados a:

- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores;
- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Assunto inicialmente tratado pela Lei 7.348/85 e posteriormente, pelo art. 70 da LDB.

Fonte: BRASIL, 1996

Completados os dez anos do FUNDEF, foi elaborado um novo plano, substituindo, ampliando e aprimorando o Fundo. A Emenda Constitucional N° 53, de 19 de dezembro de 2006 alterou a redação dos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e do art. 60 do ADCT/88 e em 20 de junho de 2007 é promulgada a Lei 11.494, instituindo o FUNDEB. Basicamente as diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB se encontram no campo de abrangência dos fundos. A tabela 6 mostra os elementos que compõem o novo fundo e os que não compõem, mas que financiam a educação.

Enquanto o FUNDEF era específico para o Ensino Fundamental, o FUNDEB contempla a educação infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano e rural, Ensino Médio urbano e rural, Ensino Médio profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena e de Quilombolas. Além da abrangência, o FUNDEB trouxe um maior detalhamento de pontos sobre a operacionalização da redistribuição de recursos do fundo, cálculo do número das matrículas para o repasse e uma melhor definição para o componente do padrão mínimo de qualidade. Outro elemento a ser considerado é a ampliação do texto legal no campo da valorização dos trabalhadores em educação para os demais profissionais da educação escolar.

Tabela 06
Fontes de recursos do FUNDEB

Estados	ICMS
	ITCMD
	IPVA
	FPE (21,5% do IR e do IPI)
	Desoneração ICMS (LC 87/96 – Lei Kandir)
	Cota-Parte Estadual IPI-Exportação (10%)
Municípios	FPM (22,5% do IR e do IPI)
	Cota-Parte ICMS (25%)
	Cota-Parte IPVA (50%)
	ITR Arrecadado (CF, art. 153, § 4º, III)
	Cota-Parte ITR (50%)
	Cota-Parte Municipal IPI Exportação
Fontes que financiam o ensino, mas não compõem o FUNDEB	Desoneração ICMS (LC 87/96 – Lei Kandir)
	Estados: IRRF e Cota-Parte Estadual IOF Ouro
	Municípios: IPTU, ITBI, ISS, IRRF e Cota-Parte Municipal IOF Ouro

Fonte: BRASIL, 2011

Um ponto a ser considerado sobre as atuais configurações do financiamento educacional no país e seus marcos legais diz respeito ao fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para a Educação. A DRU surge como Fundo Social de Emergência pela Emenda Constitucional de Revisão N° 1, em 01 de março de 1994 e destinava-se a desvincular “vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União”, incluindo-se aí as receitas vinculadas ao ensino no já referido art.212 da Constituição.

Aprovado como transitório, o Fundo foi prorrogado até 30 de junho de 1997 pela Emenda Constitucional N° 10, de 4 de março de 1996, passando a se denominar “Fundo de Estabilização Fiscal”. A medida foi novamente prorrogada até o fim de 1999 pela Emenda Constitucional N° 17, de 22 de novembro de 1998. Em 21 de março 2000, foi prorrogada até 2003 pela Emenda Constitucional N° 27, quando passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União. A EC 27/00 também definiu que a DRU não mais incidiria sobre o salário-educação. Mais uma prorrogação ainda se daria em 19 de

dezembro de 2003, através da Emenda Constitucional nº42, quando as desvinculações vigorariam até o dia 31 de dezembro de 2007.

A Proposta de Emenda Constitucional 96 de 11 de junho de 2003, estabeleceu o fim gradual da DRU para a educação a partir de 2009 até 2011 permitindo que o art. 212 da CF/88 fosse integralmente cumprido, destinando a totalidade dos 18% previstos para a educação. Em 2009 a desvinculação seria de 12,5%; em 2010, 5% sendo que em 2011 não mais haveria desvinculação.

Outro momento de grande importância para a valorização de professores foi a luta pela regulamentação do piso salarial nacional previsto tanto na CF/88 quanto na LDB. Após pressão ao Congresso Nacional e o Governo Federal por parte da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, CNTE, em 16 de julho foi sancionada a Lei 11.738 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e que teria seu valor reajustado anualmente a partir dos cálculos do custo-aluno-ano. Segundo essa lei, nenhum professor do país poderia receber vencimentos abaixo do valor fixado, além de terem garantido o direito a 1/3 da jornada para planejamento de suas atividades. Em abril de 2011, a constitucionalidade da Lei 11.738/08 teve que ser confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, STF. Tal validação ocorreu por ocasião do julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN, impetrada por cinco estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará afirmando que o Governo Federal ao impor um piso salarial agia de forma inconstitucional, e feria o pacto federativo ao interferir na autonomia dos estados no que tange ao pagamento de seus servidores.

A construção histórica da legislação do financiamento público da educação no Brasil teve tal configuração devido a estrutura tributária brasileira. Essa estrutura somada as divergências dos grupos de poder a respeito do pacto federativo e o papel da união e de cada um dos entes na oferta de serviços à população, incluindo a educação, se orientaram sob égide de um processo hegemônico mundial, no qual o país estava inserido.

CAPÍTULO 2 – CONFIGURAÇÕES EDUCACIONAIS E ORÇAMENTÁRIAS EM MINAS GERAIS.

Minas Gerais, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, assim como o Brasil, também passou por significativas mudanças tanto na sua estrutura administrativa quanto nas características da sua rede de educação. O Estado de Minas Gerais, situado na região Sudeste, é a unidade federativa que possui mais municípios, 853, e ocupa a quarta posição em extensão territorial, 588.528,29 km² sendo o segundo mais populoso do país, com aproximadamente 20,1 milhões de habitantes. Sua densidade demográfica é de 33,29 habitantes por km² e a sua população rural é a segunda maior do país. Esse cenário demonstra o grande desafio educacional mineiro, onde centenas de municípios em regiões isoladas convivem e compartilham recursos com regiões desenvolvidas, apresentando, portanto, grandes distorções.

A educação básica mineira era a segunda maior rede de educação pública do Brasil tendo 4.985.864 alunos matriculados de acordo com os dados do Censo Escolar de 2010. Segundo dados do MEC/INEP, no início de década de 1990, seguindo a tendência nacional, houve redução de taxa de analfabetismo, assim como ampliação da rede e do número de matrículas, entretanto também conforme tendência nacional, o estado apresentava grandes distorções regionais (BRASIL, MEC/INEP, 1997). Esperava-se também que as políticas de fundos acarretassem profundas mudanças administrativas nos sistemas educacionais (COSTA e DUARTE, 2004) conjuntamente com a lei nº. 12.678, ratificada em 1998 e que reiterou a questão da descentralização do ensino, já apregoada na Constituição do Estado (1989), reduzissem as discrepâncias nas taxas educacionais nas mais diversas regiões de Minas Gerais.

No Estado de Minas ainda se destaca no contexto das últimas décadas, uma nova política administrativa, denominado “Choque de Gestão” que se inicia em janeiro de 2003, apresentando um projeto de reforma com vistas à suplantação do modelo anterior de administração pública. De acordo com Brito (2012), empreendeu-se uma reestruturação orgânica do Poder Executivo, segundo o modelo gerencial adotado, com a edição de 63 leis delegadas, visando “respostas rápidas e eficientes às demandas do setor público”. Com este objetivo, estabeleceu-se o paradigma da *Administração Pública voltada para resultados*, fundamentada na qualidade e eficiência. Tendo como objetivo a busca de otimização da alocação de recursos públicos e o controle por resultados foram

criados programas estratégicos abrangendo 30 Projetos Estruturadores, em quase todos os setores sócio-produtivos, dentre eles, a educação (BRITO, 2012). Tais projetos foram organizados de forma a apresentar indicadores qualitativos e quantitativos mensuráveis, com estabelecimento de ações, metas, prazos, custos e resultados.

Neste capítulo se discutirá o contexto da construção e consolidação da reestruturação administrativa do Estado, o *Choque de Gestão* e suas implicações na educação em Minas Gerais. Além disso, serão apresentadas e avaliadas as configurações educacionais e orçamentárias de Minas Gerais, assim como suas principais transformações nas últimas décadas. Sendo assim, está organizado em três partes: na primeira é feita uma análise das políticas de ‘déficit zero’ e *Choque de Gestão*. Os dados educacionais e os dados orçamentários serão apresentados na segunda e na terceira parte respectivamente.

2.1 – Caracterização do Estado de Minas Gerais no contexto do Choque de Gestão.

As transformações administrativas que se deram em Minas Gerais nos anos 2000 podem ser inseridas em um contexto maior de reestruturação do papel do Estado que se colocavam em questão desde fins dos anos de 1990, ligados à redemocratização, descentralização, rearranjo interinstitucional e mundialização econômica. Essas transformações são, em grande medida, respostas à crise fiscal da década de 1980, atribuído por diversos autores à ação estatal, burocrática e com forte intervenção (BRESSER-PEREIRA 1998; ARRETCHE, 1999). Essas mudanças, portanto, objetivavam alcançar alto grau de racionalidade técnica nas decisões e ações públicas, assim como padrões de eficiência administrativa, com o estabelecimento de metas e controle dos resultados, além de uma acentuada redução de gastos com pessoal da área pública e avaliações de desempenho de setores e servidores.

A partir de 2003, com a eleição de Aécio Neves, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) para governador, inicia-se uma nova etapa da administração pública em Minas Gerais, seguindo a tendência nacional, implementada, sobretudo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, também do PSDB, e, conforme já exposto, correspondente ao paradigma neoliberal do Consenso de Washington. Ainda em período eleitoral, a Coligação “Minas Unida”, composta por 9 partidos, tinha como um dos principais lemas de campanha, a reorganização do Estado.

De acordo com o governador, a nova administração herdou do governo anterior uma grave crise fiscal, e propunha um “*choque de gestão*” para desburocratizar, racionalizar gastos, monitorar e avaliar de forma mais eficaz as ações e os resultados das intervenções governamentais, além de garantir transparência aos atos e ações do governo. Em mensagem à Assembleia Legislativa, o governo instituiu o programa “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública” (2003).

Em um primeiro momento, o governo fez reformas que implantavam um modelo de gerenciamento com ênfase no enfrentamento do déficit fiscal e ligado à formulação e execução de Programas Estruturadores e acordo de resultados com áreas da administração pública buscando atender às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram realizadas também auditorias nas secretarias, fundações e autarquias subordinadas à Auditoria Geral do Estado, criação da função gratificada em substituição a alguns cargos

comissionados, criação do Colegiado de Gestão Governamental visando a integração governamental (Decreto 43.145/03) e criação do Programa de Modernização da Gestão, visando também ações nos diversos componentes da administração pública (Decreto 43.146/03) assim como um Sistema de Monitoramento e Avaliação Baseado em Resultados (M&ABR). Nessa primeira fase também se efetivou uma intenção de aproximação com as agências multilaterais como o Banco Mundial e BID. Como já demonstrado, as exigências desses organismos, em geral, giravam em torno de saneamentos das contas públicas, corte de gastos e despesas, que foram inseridos no programa.

Este modelo de gestão político-administrativo governamental se ancorou nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (2003-2020/2007-2027/2011-2030), PMDI, que estabeleceram diretrizes para a atuação do setor público em Minas Gerais. O PMDI foi concebido inicialmente em 2000 para cumprir um preceito da Constituição Estadual, que previa a elaboração de um plano plurianual de desenvolvimento por parte do executivo. O primeiro PMDI 2000-2003 *Uma estratégia para o desenvolvimento sustentável* foi elaborado e executado dentro do governo de Itamar Franco (PMDB) e tinha como principal característica, uma tentativa de marcar posição em relação ao Governo Federal, se colocando como oposição.

O PMDI de 2003-2020 tinha como base o documento construído pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) denominado *Minas Gerais do século XXI* e explicitava o modelo de gestão identificando a operacionalização e a materialização das estratégias a partir de Acordos de Resultado assim como a gestão de programas

A operacionalização da estratégia governamental se dá mediante um conjunto de instrumentos materializados no acordo de resultados, que é um contrato de gestão no qual são definidos, pelo governo, os objetivos esperados para cada órgão, autarquia ou fundação, por meio de indicadores e metas. A materialização da estratégia governamental em resultados se dá por intermédio da gestão estratégica de programas, projetos e processos, que são incorporados nos instrumentos de planejamento. Dentre eles, destacam-se os programas estratégicos de governo, que traduzem as prioridades estratégicas para o alcance dos objetivos e metas traçados (MINAS GERAIS, 2003).

Neste documento, o governo organizava a administração pública estadual em 30 Projetos Estruturadores denominados GERAIS (sigla para Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado) e subsidiava a elaboração do Plano Plurianual de Ação

Governmental – PPAG (2004-2007). Os projetos estruturados encontram síntese na noção de Choque de Gestão, que tem em sí, quatro prioridades:

- alcançar o equilíbrio fiscal;
- intensificar o esforço de geração de receitas e melhoria da arrecadação da receita gerada;
- zelar pela qualidade do gasto;
- procurar uma solução para a questão previdenciária.

Esta primeira fase da nova administração pública de Minas Gerais recebeu a denominação “Choque de Gestão” uma vez que o termo se *remete a um impacto significativo, ao sintetizar uma ideia-força relacionada à necessidade iminente de se lograr uma melhoria da gestão pública mineira naquele momento* (MINAS GERAIS, 2013, p.15). O então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão explicitou:

O Estado deve imbuir-se efetivamente de uma maior responsabilidade na gestão fiscal, conforme determinado pela Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, buscando corrigir o desequilíbrio de suas contas públicas e reduzir o déficit que ameaça o exercício de suas atividades. Faz-se necessário, pois, impor limites e condições à geração de maiores despesas com pessoal, seguridade social, materiais, dentre outras, bem como à renúncia de receita (ANASTASIA, 2003).

O programa *Choque de Gestão*, a partir de uma reestruturação interna, adotou de maneira geral, uma política de redução de gastos, sobretudo nos setores de enfoques sociais e de Recursos Humanos, como com a redução de 30% no número das secretarias, cujo número era de 21, foram reduzidas para 15, com a fusão de secretarias que possuíam interseções em suas atribuições; extinção de cargos (até 2005 a extinção de cargos abrangia um total de 79.865 cargos) visando diminuir o custo anual da administração direta do Estado; contenção salarial e reorganização das carreiras; e diminuição de despesas de capital (ANASTASIA, 2003).

Especificamente, neste processo, ocorreram a fusão das funções de Planejamento e Coordenação Geral com as de Recursos Humanos e Administração, dando origem a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a um novo modelo que foi reproduzido nos diversos órgãos do Estado, consubstanciado na formação de uma base comum na estrutura meio, capaz de integrar planejamento, gestão e finanças à mesma unidade administrativa. Além disto, houve a concreta diminuição das despesas contratuais

com locação, fornecimento de água, luz e telefone, além daquelas originadas da expressiva extinção de cargos comissionados (cerca de 20%). Nesse contexto, se introduziram os primeiros acordos de resultado.

Com o encerramento do PPAG em 2007 (e o início do segundo mandato de Aécio Neves), se inicia um novo ciclo da política de choque de gestão e recebeu por parte do governo, a denominação de “Estado para Resultados”. As prioridades e metas do governo foram revistas de acordo com as estratégias e orientações de um novo plano plurianual. O novo PMDI é elaborado (2007-2023) aprofundando as mudanças iniciadas em 2003. Esse segundo momento buscou consolidar a prática do monitoramento dos projetos padronizando-se os acordos de resultado. De acordo com o governo, essa fase não deixou de cuidar do equilíbrio econômico e fiscal, além de enfatizar o bem-estar da população.

Apesar de não ter sido formulado segundo princípios de planejamento estratégicos, nele estão formulados cenários de planejamento com resultados finais coerentes com o planejamento regional. Por ter sido elaborado por equipe também não atrelada aos objetivos de gestão sistêmica, não contém indicadores para um planejamento estratégico. Contudo, áreas importantes foram sinalizadas e estas foram escolhidas para a efetivação do novo modelo de gestão: o “estado para resultados”. A estratégia proposta definiu onze áreas como “áreas de resultado”: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Logística de Integração e Desenvolvimento; Rede de Cidades e Serviços; Vida Saudável; Defesa Social; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; e Qualidade Ambiental.

Por sua abrangência as áreas não são todas propícias à definição de produtos e resultados de curto prazo e abrangem outras dimensões não quantificáveis. Contudo o modelo de gestão “Estado para Resultados” foi colocado em funcionamento. Esta nova fase do Choque de Gestão visava o alcance de resultados por meio de contratos com órgão públicos e o cumprimento das metas acordadas e como resultado todos os membros das áreas que cumprissem as metas receberiam o prêmio de produtividade.

A fundamentação teórica que está presente nas políticas de choque de gestão, principalmente a partir do PMDI 2007-2023, e que constrói o conceito de Estado para Resultados, tem como base a teoria do capital humano.

As oportunidades de desenvolvimento dos países ou regiões dependem da qualidade de seu capital humano. Este é um aspecto que será reforçado no futuro, uma vez que o conhecimento é, cada vez mais, determinante para a promoção do bem-estar social, da eficiência da economia, da capacidade de inovação do setor produtivo, do uso sustentável dos ativos ambientais e do bom desempenho das instituições (MINAS GERAIS, 2007, p. 45).

A qualidade do capital humano é considerada peça-chave na determinação da competitividade sistêmica de determinado espaço socioeconômico, uma vez que para o PMDI, dois dos principais atributos que a compõem são: a qualificação da força de trabalho e o estoque de conhecimento existente na sociedade.

Com a continuidade do modelo de administração representado pela vitória de Antonio Anastasia nas eleições de 2010, a orientação administrativa buscou, segundo o governo, um maior envolvimento da sociedade civil, na elaboração e monitoramento das políticas públicas, recebendo a denominação de “Gestão para Cidadania”. Para isso, o PMDI 2011-2030 foi redesenhado com metas regionalizadas e estratégias que explicitavam uma nova articulação institucional que se realizaria a partir da organização do funcionamento do Estado em Redes.

As Redes de Desenvolvimento Integrado, previstas em Lei, nas quais estão organizados os objetivos e estratégias do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011–2030 buscam integrar as ações do Governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de Governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Não se trata, portanto, de estruturas institucionais formais, mas, sim, de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades (MINAS GERAIS, 2011, p. 26).

Ainda no PMDI 2011-2030, se aborda que a intensificação da globalização trouxe um significativo incremento do volume de capitais financeiros e produtivos em circulação ao redor do mundo, em busca da maior lucratividade e há acirrada competição internacional por estes recursos, o que impõe ao estado de Minas Gerais o papel de atrair o investimento através da melhoria da competitividade sistêmica da economia local. Sendo assim, deveria ser perseguido o fortalecimento da competitividade e a ampliação da capacidade de inovação das empresas e dos arranjos produtivos mineiros, com atenção especial para o acesso a novos mercados, a manutenção e a ampliação dos mercados já

conquistados, o aumento das exportações e o aumento do valor agregado de produtos e serviço.

Deste diagnóstico resulta a proposta para o setor público: aumentar a produtividade do gasto público para melhorar a qualidade dos serviços e possibilitar redução nas despesas correntes. Para a superação de desafios com relação à desigualdade social o PMDI preconiza *a democratização das oportunidades de crescimento pessoal e de acesso aos serviços públicos e bens sociais*. (MINAS GERAIS, 2011, p.45).

O diagnóstico do PMDI 2011-2030 sobre a redução da desigualdade social em Minas Gerais argumenta que entre os fatores determinantes desta redução não estão o crescimento econômico, do emprego e do rendimento médio do trabalho.

Assim, a explicação para a melhora dos indicadores deverá ser buscada em outros fatores, entre os quais se ressaltam a queda na desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho apenas em parte decorrente do crescimento do salário mínimo, a maior cobertura e o aumento dos gastos previdenciários vinculados ao salário-mínimo e o aumento das transferências de renda condicionadas. Nenhum dos aspectos citados acima pode ser considerado permanente e sustentável, o que reduz os méritos dos avanços nos indicadores e lança dúvidas sobre a sua manutenção a longo prazo (MINAS GERAIS, 2011, p. 54)

Entre os fatores relacionados que podem diminuir a desigualdade social destaca-se a educação. Como solução dos problemas educacionais diagnosticados propõe-se os seguintes objetivos estratégicos:

Promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos níveis de equidade e orientado por padrões internacionais de custo e qualidade. • Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais. • Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais (MINAS GERAIS, 2011, p. 34).

Para atingir as metas explicitadas, diversas iniciativas na área da educação deveriam ser empreendidas em caráter prioritário. Dentre estas, destacam-se:

- * A construção de sistemas de avaliação, a Escola em Tempo Integral, e reduzir a exposição de crianças e jovens às condições de vulnerabilidade social;
- * O monitoramento do desempenho e da qualificação de professores;
- * A concepção e a implantação de um novo padrão de Gestão e de atendimento da Educação Básica.

Embora sejam destacadas as finalidades amplas, o detalhamento dessas metas não representa a abrangência proposta.

Além destes, uma nova área é introduzida no PMDI 2011-2030: a área do Protagonismo Juvenil. Entre as justificativas para esta inclusão estão os seguintes argumentos: *Os jovens representam proporção importante da População Economicamente Ativa (PEA). É necessária a preparação destes para a inserção no mercado de trabalho de forma autônoma, emancipatória e com nível de qualificação adequado (MINAS GERAIS, 2011, p. 24).*

Entre os programas voltados para o jovem se destaca o *Programa de Educação Profissional (PEP)*, o qual tem como objetivo oferecer oportunidade de formação profissional aos jovens por meio da compra vagas em cursos técnicos de instituições privadas e públicas, repassadas gratuitamente aos alunos selecionados.

A despeito dos argumentos oficiais sobre a eficiência do Choque de Gestão, as políticas resultantes desse modelo de administração foram bastante contestadas em todo seu período de vigência. Seu modelo sistêmico de gestão empresarial, reiterada como positiva pelo governo, apresenta, segundo a avaliação de pesquisadores da área, questões merecem análise mais detida, sobretudo os elementos balizadores das políticas de Choque de Gestão, como as Avaliações de Desempenho e os Acordos de Resultado.

Ainda no campo das avaliações e críticas às políticas de Choque de Gestão em sua concepção, faz-se necessário reflexões importantes. Por considerar que os ganhos de produtividade são gerados pelo fator humano na produção segue-se como consequência, que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, seria um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica e, portanto, das taxas de lucro do capital. Esta teoria é encontrada nos documentos das agências multilaterais (Banco Mundial, BID, UNESCO, CEPAL) que consideram que a reversão das desigualdades sociais se faz pela educação básica, instrumento privilegiado de inserção social. Não é explicitada a apologia à competitividade e a importância da teoria do capital humano ao deslocar para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional. Essas agências ao conceberem a educação como um valor econômico, equiparam capital e trabalho como se fosse ambos igualmente meros fatores de produção, sem levar em consideração que a educação não poderia corrigir aquilo que se edifica na própria estrutura econômica existente (BRITO, 2012).

2.2 – A configuração da educação estadual no contexto do federalismo brasileiro

Para se compreender as especificidades da legislação educacional do Estado de Minas Gerais, é preciso estabelecer sua relação com o federalismo brasileiro. De um modelo hierárquico, em que os municípios se submetiam aos estados, e estes por sua vez, se submetiam a União, passou-se a ter um regime de colaboração, onde os estados passam a ser caracterizados como estados membro, e os municípios como entes federados. Essa autonomia gerada pela descentralização possibilitou múltiplas formas de se pensar a educação dentro do país. Sistemas municipais de educação se constituíram assim como Conselhos Municipais de Educação. Em outras palavras, desde que respeitados os preceitos constitucionais e a LDB, os estados podem ter uma legislação específica sobre a educação e os municípios uma legislação complementar.

A LDB define em seu artigo 21 que a educação nacional se compõe de dois níveis: “I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – educação superior” (BRASIL, 1996b). Ainda segundo essa legislação, é responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental e garantir a oferta, com prioridade, do ensino médio (art. 10º, incisos II e VI). Sendo assim, cabe legalmente à administração pública do Estado de Minas Gerais a responsabilidade por estas etapas da educação básica.

Segundo a LDB o ensino fundamental tem a duração de nove anos e tem como objetivo a formação básica do cidadão, através:

- I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (BRASIL/LDB, 1996b, art. 32).

Já o ensino médio é a etapa de encerramento da educação básica, tendo como finalidades:

- I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

- II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL/LDB, 1996b, art. 35).

Além disso, a legislação federal também garante a modalidade profissional técnica (art. 36) e a possibilidade de educação para aqueles que não tiveram oportunidade na idade certa, através da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (art. 37). Em todos os níveis, está assegurada também a educação especial, “*modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais*” (BRASIL/LDB, 1996b, art. 58).

Tendo em vista estas disposições e obrigações legais e o tamanho o Estado de Minas Gerais é possível dimensionar o tamanho do desafio educacional mineiro. De acordo com dados dos Censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado de Minas Gerais apresentou, nas décadas de 1990 e 2000, um dos maiores índices de crianças e adolescentes em idade escolar do Brasil. O Censo de 2010 revelou os seguintes números:

Tabela 07
População em Idade Escolar em Minas Gerais

Faixa etária	População residente
0 a 3 anos	1.006.899
4 anos	269.821
5 anos	276.661
6 anos	272.573
7 a 9 anos	880.394
10 a 14 anos	1.687.608
15 a 17 anos	1.043.929
18 a 19 anos	675.178
Total	6.113.063

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010: Educação – amostra

Levando-se em conta apenas a população de 0 a 19 anos, Minas Gerais mantém a segunda maior população em idade escolar do país, com mais de seis milhões de crianças e adolescentes. Entretanto, ao se comparar esses dados com a tabela da população que frequentava escolas naquele mesmo ano verifica-se que uma parte considerável dos jovens de 0 a 19 anos não estava frequentando unidades escolares e/ou estava fora da faixa escolar correta para sua idade.

Tabela 08
População residente em Minas Gerais que frequentava creches ou escolas

Faixa etária	População residente	%
0 a 3 anos	204.817	20%
4 anos	182.993	67%
5 anos	242.049	87%
<i>6 anos</i>	<i>264.147</i>	<i>96%</i>
<i>7 a 9 anos</i>	<i>868.069</i>	<i>98%</i>
<i>10 a 14 anos</i>	<i>1.638.479</i>	<i>97%</i>
<i>15 a 17 anos</i>	<i>872.179</i>	<i>83%</i>
<i>18 a 19 anos</i>	<i>282.494</i>	<i>41%</i>
20 a 24 anos	413.172	
25 a 29 anos	220.107	
30 a 39 anos	246.374	
40 a 49 anos	134.789	
50 a 59 anos	64.745	
60 anos ou mais	46.748	
Total	5.681.162	

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010: Educação - amostra

Nessa proporção, levando-se em conta somente a população em idade escolar frequente à escola (4.555.227), verifica-se que mais de 25% das crianças e adolescentes mineiros estão fora da escola ou em situação de distorção série-idade. Essa situação é mais drástica na faixa etária de 0 a 3 anos (primeira fase da educação infantil) onde cerca de 80% estão fora das creches, permanecendo alta na segunda fase da educação infantil com mais de 22% das crianças fora das pré-escolas. No ensino fundamental essa distorção diminui, tendo cerca de 2% de alunos fora da faixa ou fora da escola nos anos iniciais, e cerca de 3% de alunos fora da faixa ou fora da escola nos anos finais. No ensino médio, a distorção volta a aumentar, com 33% dos alunos fora da faixa ou fora da escola.

As baixas taxas de adolescentes fora da escola verificadas no ensino fundamental podem ser explicadas pelo esforço de diversas políticas de expansão e universalização

desta etapa da educação básica. Em parte, pode ser resultado da política de fundo de financiamento, notadamente o FUNDEF, no ensino fundamental.

As faixas etárias compreendidas nas etapas da educação básica sob responsabilidade da administração pública de Minas Gerais (em destaque na tabela), apresentam uma distorção de cerca de 14% de alunos fora da faixa ou fora da escola, sendo o ensino médio o mais afetado.

É relevante também ressaltar que a proporção de alfabetizados no ano de 2009, em Minas Gerais, era pouco menor entre as mulheres (91,0%) que entre os homens (92,0%) e entre os brancos (94,3%), em relação aos negros (89,1%). Em 2010, o índice de analfabetismo no Estado ficou no patamar de 8,6%, o percentual de escolarização entre jovens de 18 a 24 anos alcançou 29,2% e a taxa de escolarização atingiu os 82,8% os jovens de 15 a 17 anos e 27,6% entre os de 18 a 24 anos (PNAD/IBGE,2011). Uma das principais marcas estruturais dos índices de alfabetização em Minas Gerais (e no Brasil) é a grande diferença das taxas existentes na área rural em relação à área urbana.

Avaliando-se de maneira mais detida a evolução das matrículas no Estado de Minas Gerais na sua rede própria, em relação com as matrículas das outras dependências administrativas presentes no Estado, pode-se obter um quadro mais preciso das configurações da educação básica de Minas Gerais, e da interdependência de suas variações com as políticas macroeconômicas e as políticas educacionais em geral.

Para o período abrangido pelo FUNDEF, constata-se que as matrículas aumentaram 79% nas creches. O crescimento se deu nas redes municipais que detinham em 2006, a porcentagem de 46,9% das matrículas enquanto a rede particular detinha 53,1%. Nas Pré-escolas o crescimento também ocorreu nas redes municipais (15%), mas diminuiu 86% na rede estadual e diminuiu 0,9% no total das matrículas. Constata-se, portanto municipalização nas pré-escolas. O número total de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental diminuiu 0,8% de 1996 a 2006. A rede estadual diminuiu 53,3% e a rede municipal aumentou 40%. Os dados evidenciam municipalização nas matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, o que pode ser visto também nos anos finais. Nos anos finais também há um crescimento de 43,3% nas redes municipais e diminuição de 16% na estadual e uma diminuição de 4% no total das matrículas de 1996 a 2006. A rede particular cresceu 7,1% embora não tenha passado de 19% do total. A rede federal cresceu 42,6% de 1996 a 2006 (BRITO, 2013).

A Taxa de frequência líquida entre os adolescentes de 15 a 17 anos de idade reflete a persistência de grande desafio para o sistema educacional mineiro. Apesar da expressiva expansão observada entre 2004 e 2009, ao final da década de 2000, somente a metade dessa população estudantil estava estudando no ensino médio, nível de ensino adequado para essa faixa etária.

Todos esses dados corroboram com a análise do processo histórico de crises da educação brasileira segundo a qual a avaliação da evolução da escolarização fornecida pelo sistema educacional entre 1920 e 2010 demonstra bastante oscilação, com períodos de altas e baixas taxas de crescimento (HELENE, 2013). Destacam-se nesse período, dois momentos de forte estagnação (e até retrocesso), que se configuram como verdadeiras crises, nas décadas de 1980 e 2000. As políticas educacionais do Regime Militar, ao abolirem o exame de admissão para o ginásio (atual anos iniciais do ensino fundamental), fizeram com que mais pessoas pudessem seguir o fluxo educacional, porém, a falta de outras políticas de acesso ou permanência somados à crise econômica que atinge seu ápice nos anos oitenta, fizeram com que as taxas de escolarização se estagnassem. A retomada do crescimento das matrículas nos anos noventa, que pode ser percebida pelos dados de Minas Gerais em todas as etapas (com notória exceção dos anos iniciais do ensino fundamental), se deu por vários fatores, como a promulgação da Constituição de 1988, políticas de progressão continuada e o processo de municipalização, principal efeito do FUNDEF (HELENE, 2013).

A retração das matrículas na década de 2000 (com exceção das creches), como também se percebe em Minas Gerais, aponta para uma grande limitação das políticas efetuadas na década de 1990, revelando que o FUNDEF em si, não foi suficiente para garantir as ofertas na educação básica pública, a atratividade de novos alunos ou a permanência.

O quadro de servidores da educação da rede estadual de Minas Gerais

Em Minas Gerais em 2010 haviam 337.378 mil servidores lotados na educação, distribuídos em 08 cargos. O quadro permite distinguir os profissionais da educação e os outros servidores (PEB e EEB são remunerados pelo FUNDEB) conforme relacionados na tabela abaixo:

Tabela 09
Carreiras da educação básica de Minas Gerais

I – Professor de Educação Básica – PEB
II – Especialista em Educação Básica – EEB
III – Analista da Educação Básica – AEB
IV – Assistente Técnico da Educação Básica – ATB
V – Assistente Técnico Educacional – ATE
VI – Analista Educacional – ANE
VII – Assistente de Educação – ASE
VIII – Auxiliar de Serviços da Educação Básica – ASB

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano de Carreiras

Nesse total, estão incluídos os servidores ativos e aposentados (que são computados na folha de pagamento da educação), efetivos, efetivados e designados, em exercício e licenciados. Além destes, incluem-se também 5.240 servidores que optaram por permanecer nas carreiras antigas (relacionadas pelo Estatuto do Magistério, Lei 7.109 de 13 de outubro de 1977) e servidores de outros órgãos, em exercício na SEE. Do total de servidores, 210.011 são professores e 18.261 são especialistas, num total de 228.272 mil, considerados profissionais da educação. Como a legislação permite o acúmulo de dois cargos de professor ou o acúmulo de um cargo de professor com um técnico, 46.306 professores têm dois cargos na educação.

Tabela 10
Número de servidores por cargo

Cargo	Número de servidores	%
PEB	210.011	62,25%
EEB	18.261	5,41%
AEB	556	0,16%
ATB	23.150	6,86%
ATE	4.378	1,30%
ANE	5.881	1,74%
ASE	1.664	0,49%
ASB	68.237	20,23%

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2010

Do total de profissionais da educação em 2010, 110.252 eram efetivos, 71.828 efetivados e 56.192 eram designados. A designação é um instrumento de contratos provisórios, com duração máxima de um ano e prevista no Estatuto do Magistério de 1977, tendo como função principal, garantir que os alunos da rede não ficassem prejudicados em caso de absenteísmo, afastamento médico, licenciamentos diversos e férias de professores efetivos. Além dos designados, integravam a rede também servidores efetivados, nomenclatura surgida a partir da Lei Complementar 100, de 05 de novembro de 2007 que, em seu artigo 07º definiu que os servidores em exercício passassem a se tornar titulares de cargo efetivo desde que cumprissem como exigências:

- que ingressaram no serviço público estadual na forma do artigo 4º da Lei nº 10.254/1990, que instituiu o Regime Jurídico Único, e que não tenham sido efetivados por força dos artigos 105 e 106 do ADCT da Constituição do Estado, acrescentados pelo artigo 11 da Emenda à Constituição nº 49/2001;
- estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT da Constituição da República;
- designados para o exercício de função pública em órgão ou entidade estadual de ensino, até 16 de dezembro de 1998, desde a data de ingresso;
- designados para o exercício de função pública em órgão ou entidade estadual de ensino após 16 de dezembro 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data de ingresso.

Cerca de 98.000 servidores estavam na condição de efetivados em 2010.

Tabela 11
Distribuição dos servidores por situação funcional

Efetivo	110.252	28,7%
Efetivados	98.000	25,5%
Designados	56.192	14,6%
Outros*	119.240	31,7%

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2010

* Em “Outros” estão incluídos os servidores aposentados e os de outras carreiras.

Estavam ativos na rede 261.841 servidores, sendo 157.088 professores na docência. 21.805 professores estavam em desvio de função, fora de sala de aula, conforme tabela abaixo:

Tabela 12
Distribuição dos servidores por situação de exercício

Situação do servidor	Carreira/situação do exercício	Número de Servidores
Ativo	Professor na docência	157.088
	Professor fora da docência	21.805
	Demais carreiras	82,948
	Total Ativo	261.841
Aposentados	Professor	73.976
	Demais carreiras	43.360
	Total Aposentado	117.336
Outros	Professor carreiras antigas	3.448
	Demais carreiras	1.059
	Total outras carreiras	4.507

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2010

A tabela abaixo apresenta os servidores da educação em relação à data do ingresso na rede. Pode se perceber a partir dela que a maior parte dos servidores ou ingressaram antes de 1990, tendo, portanto, mais de 20 anos de serviços, ou após 2005, tendo menos de 10 anos de serviço. Entre 1990 e 2005, compreende-se 17% dos servidores (67.097):

Tabela 13
Distribuição dos servidores por faixa de ingresso

Faixa de Ingresso	Número de servidores	%
Anterior a 1990	141.911	36,99
1990 a 1998	36.614	9,54
1998 a 2003	26.843	7,00
2003 a 2005	3.640	0,95
Após 2005	173.087	45,11
Sub total	382.095	99,59
Sem informação	1.589	0,41

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2010

2.3 – O orçamento do Estado e os recursos financeiros vinculados à educação.

Minas Gerais nas décadas de 1990 e 2000 passou por governos com duas distintas concepções de políticas públicas e modelos administrativos. Nesse período, com reserva da administração de Itamar Franco pelo PMDB (1999-2002), todos os outros governos eram do PSDB, Eduardo Azeredo (1995-1998), Aécio Neves (2003-2010) e Antônio Anastasia (2011-2014).

O encerramento do segundo dos governos do período, sob liderança de Eduardo Azeredo, foi marcado pelas repercussões de crises econômicas mundiais (México em 1995, dos Tigres Asiáticos em 1997/98 e a crise russa em 1998). Ainda que em certa medida, o governo federal, com Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato tivesse obtido bons resultados no combate à hiperinflação e estabilidade econômica, Minas Gerais estava em situação de descontrole das finanças públicas. Na busca por resolver a questão das contas, o governo mineiro solicitou vários empréstimos com a União, tendo sua dívida pública aumentada em mais de 60%. No final do mandato, o Estado tinha um débito de 33 bilhões, com juros de 7,5% ao ano (SORBILLI FILHO e DIAS, 2002). Além disso, a política de privatizações fez com que o Tesouro estadual assumisse um prejuízo de 4 bilhões de reais com a venda dos bancos públicos estaduais, principalmente o Bando de Minas Gerais, BEMGE, privatização da Usina Hidrelétrica de Furnas, assim como com a venda parcial da Companhia Energética de Minas Gerais, CEMIG.

Na gestão seguinte, governo de Itamar Franco, 1999-2002, foi decretada, em janeiro de 1999, moratória do Estado de Minas para com a União com a justificativa de se realizar uma auditoria fiscal da dívida do Estado. Afirmava-se também a necessidade da renegociação fiscal junto à União dada a situação de falência do Estado. Essa “queda de braços” com o Governo Federal, sobretudo, com o Banco Central, fez com que a economia mineira crescesse com índices bastante pequenos. Apesar da crise fiscal, o governo conseguiu recompor o setor público, a partir das empresas estatais, e a luta pelo ajuste fiscal (SORBILLI FILHO e DIAS, 2002).

No ano de 2002 o governo Aécio Neves (2003) se inicia ainda sob égide da crise fiscal que marcou o governo anterior, intensificados pela forte desvalorização do real em 1999 e pela crise da Argentina (2001). Além disso, é neste contexto que passa a vigorar

a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual será um dos fatores principais para a elaboração do plano de governo de Aécio Neves, e que resultará, conforme já abordado, no Choque de Gestão. A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu um teto de 49% das receitas, para as despesas com pessoal no âmbito de cada esfera administrativa. Se, por um lado, a LRF contribuiu para o equilíbrio fiscal do poder público, por outro, implicou em um impedimento importante para a expansão das áreas sociais. Em Minas Gerais, a LRF teve um impacto importante nas contas públicas, uma vez que nas décadas de oitenta e noventa havia falta de mecanismos de controle e de ajuste nas finanças públicas (BRITO, 2012).

Nesse período, beneficiada pelo crescimento da economia brasileira, que registrou uma expansão de 3,2% em 2005, a economia mineira conheceu notável aumento real do PIB de 4%, porém no exercício seguinte, a taxa de crescimento da economia mineira manteve-se no mesmo patamar anterior (3,9%) praticamente igualada à registrada para o Brasil (4%). Nessa conjuntura, a receita fiscal total apresentou crescimento nominal nos exercícios de 2005, 2006, 2007 de 16,98%, 14,06%, 12,14%, respectivamente, devido ao aumento do ICMS, que registrou percentuais de crescimento de 17,42%, 9,73% e 13,86%, nos mesmos anos. Os resultados orçamentários alcançados a partir da reforma administrativa, assim como o “enxugamento” da máquina pública, permitiram que o governo do Estado recebesse autorização para contratar recursos externos de organismos multilaterais, sobretudo o BID e o Banco Mundial.

Analisando-se os dados orçamentários nas tabelas abaixo, verifica-se que a Receita Tributária em Minas Gerais aumentou progressivamente no período entre 1996 e 2010 com notável exceção do período de crise fiscal do final dos anos de 1990. Receita Tributária compreende aquelas provenientes dos impostos de competência do Estado, como exemplo, o ICMS e o IPVA, entre outros. Esse aumento se refletiu no crescimento da receita total absoluta, como pode ser visto na Tabela 15.

Tabela 14
Receitas Totais em valores absolutos e base 100 Minas Gerais (em milhões)
1996-2010

	Pré-Fundo	Fundef		Fundeb		Variações			
	1996	2000	2006	2007	2010	96-00	00-06	07-10	96-10
Receitas Totais	23.895	27.995	36.341	38.890	46.541	17,2%	29,8%	19,7%	94,8%
Base 100	100	117	152	163	195				

Fonte: MF. STN. Relatório da FT -Orçamento, 2013 para o Projeto Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (CAPES / INEP / SECAD)

No tocante à receita tributária *per capita*, constata-se que, de 2000 a 2010, a situação financeira de Minas Gerais, tanto em relação à receita total (soma de todas as receitas recebidas pelo Estado) quanto em relação à receita tributária, melhorou significativamente (Tabela 15). Desse ponto de vista, pode-se deduzir que a melhora das receitas ao longo do período, possibilitaria a melhoria das finanças públicas e por decorrência, para a constituição de condições financeiras favoráveis à elaboração e execução de políticas educacionais visando melhoria da qualidade, e dentre elas, políticas de valorização docente.

Tabela 15
Receitas Totais e Tributárias *per capita* em Minas Gerais (1996-2010)

	Valor <i>per capita</i>					Variação %
	1996	2000	2006	2007	2010	
Receitas Totais	1.433	1.565	1.874	2.018	2.375	66%
Receitas Tributárias	825	915	1.285	1.401	1.620	96%

Fonte: MF. STN. Relatório da FT -Orçamento, 2013 para o Projeto Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (CAPES / INEP / SECAD)

A Tabela 15 também revela o aumento maior das receitas tributárias em relação às receitas totais. Contudo há dependência de fontes não tributárias o que significa autonomia financeira, que diz respeito ao peso relativo ou da Receita Tributária na Receita Total. Autonomia financeira pode ser entendida como a diminuição da dependência financeira de transferências de receitas tributárias arrecadadas e automaticamente repassadas pelo Governo Federal aos cofres estaduais e também de receitas de empréstimos externos. O esforço de elevar a arrecadação tributária própria

significaria melhores condições, pelo menos mais autônomas, para o desenvolvimento de políticas e atividades com recursos próprios.

No entanto, na medida em que se aumentou o percentual da Receita Própria *per capita* em relação à Receita Total *per capita*, considera-se que houve um aumento da autonomia financeira do governo estadual. Em 1996 as receitas tributárias compunham 57,5% da receita total. Em 2000 essa composição passa para 58,4%, chegando a 68,5 em 2006. Esse valor sobe ainda mais em 2007, 69,4%, retornando para 68,2% em 2010.

Já no final do período analisado, a forte expansão da Receita Total, como se percebe na tabela, se deu em função do aumento de 240% nas Receitas de Capital que saltaram de R\$ 1,7 bilhão em 2011 para R\$ 5,8 bilhões em 2012 pelo volume de pelo empréstimo realizado que saltou de R\$ 304 milhões em 2011 para R\$ 3,8 bilhões em 2012, representando acréscimo nominal de 1.157,8% no volume de empréstimos no período analisado. Pode-se afirmar que houve incremento real de aproximadamente 13% na receita total, ou 10,7 pontos percentuais acima do crescimento do PIB do estado (que fechou 2012 em 2,3%). As Receitas Correntes apresentaram expansão nominal de 8,9% em 2012. Se descontada a inflação, o faturamento real gira em torno de 2,9%, portanto 0,6 pontos percentuais acima do crescimento do PIB.

As Receitas Tributárias representaram 67,4% e as Transferências Correntes 20,5% das Receitas Correntes. As Receitas Tributárias aumentaram de R\$ 35 bilhões em 2011 para R\$ 38,8 bilhões em 2012, o que representou acréscimo de 10,9% no período. A receita com Taxas apresentou variação positiva de 20,6% no período. Em Minas Gerais (entre 2002 e 2012 o PIB mineiro subiu 39,1%, em termos reais).

Se por um lado a arrecadação do Estado aumentou no período, o mesmo não se pode afirmar dos gastos em Educação. Ainda que a variação tenha sido positiva, em torno de 10,5%, como pode ser visto na Tabela 17, esta variação é muito inferior a das Receitas Totais do Estado. Uma possível explicação seriam os impactos das medidas de ajuste fiscal sobre o financiamento da educação por todo o período de vigência do FUNDEF e depois do FUNDEB, com uma progressiva diminuição dos recursos.

Tabela 16
Despesas com a Função Educação em valores absolutos e base 100 Minas Gerais
(em milhões)
1996-2010

	Pré-Fundo	Fundef		Fundeb		Variações			
	1996	2000	2006	2007	2010	96-00	00-06	07-10	96-10
Despesa Função Educação	4.493	6.592	4.527	4.848	4.967	46,7%	-31%	2,5%	10,5%
Base 100	100	147	101	108	111				

Fonte: MF. STN. Relatório da FT -Orçamento, 2013 para o Projeto Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (CAPES / INEP / SECAD)

Assim, como se pode perceber, o período de vigência dos fundos, FUNDEF e FUNDEB, corresponde em Minas Gerais, a um decréscimo dos gastos com educação em relação à receita do estado.

De acordo como BRITO (2013), no início do período, durante o governo de Itamar Franco, as despesas com educação representavam 28% do total de gastos em 1999. Em 2002, representavam 22%. Esse valor percentual é modificado após o início da gestão Aécio Neves, passando para 19,6 % em 2004. Desse período em diante, o percentual de gastos com educação (em relação à receita) se mantém em decréscimo, chegando ao final do período a 12,24% em 2008, 11,7% em 2009 e 11% em 2010.

A partir de 2004, a redução deve-se diretamente às medidas do Choque de Gestão realizadas com a justificativa de equacionar a situação fiscal. Sem poder contar com a União e/ou com a utilização do crédito público, o aumento das receitas próprias foi o caminho que o estado adotou para enquadrar-se nos limites da LRF e procurar garantir ao mesmo tempo a oferta de serviços públicos, sem aumentar o percentual de despesas com pessoal. Deste modo a administração estadual instituiu o programa Modernização da Receita com a elevação do percentual de arrecadação do ICMS e de outros tributos.

Portanto, para que o período de vigência do FUNDEF e do FUNDEB seja analisado em detalhe deve-se considerar o cenário mineiro da política de ajuste fiscal por um lado, na qual o financiamento da educação não acompanha os claros aumentos da receita do estado, e as repercussões da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito estadual (BRITO, 2012). O aumento da receita do Estado de Minas no período de 2003 a 2010 foi de 101% e que em contrapartida, as despesas com educação cresceram apenas 28%. Assim, se os ajustes fiscais ocorridos no período de vigência do FUNDEF e do FUNDEB

mantiveram o equilíbrio fiscal, ainda que, com as medidas apontadas por Oliveira (2010), esse ajuste contou com a diminuição percentual dos recursos para a educação.

Ainda sobre o orçamento do Estado para Educação, o gasto-aluno/ano, calculado a partir do total de despesas registrado na função Educação, apresenta-se também como um indicador importante nas análises sobre o financiamento da educação. Pela Tabela 18, constata-se que o valor aluno/ano apresentou variações positivas. Contudo, no período inicial do Fundef (1996/2000), as variações do valor aluno fundo foram negativas.

Tabela 17
Valor aluno dos fundos em valores absolutos e base 100 Minas Gerais (em milhões)
1996-2010

	Pré-Fundo	Fundef			Fundeb		Variações			
	1996	2000	2006	2007	2010	96-00	00-06	07-10	96-10	
Valor Aluno	855	835	1.113	1.522	1.903	-2,4%	33,3%	25,1%	122,6%	
Base 100	100	98	130	178	223					

Fonte: MF. STN. Relatório da FT -Orçamento, 2013 para o Projeto Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (CAPES / INEP / SECAD)

Em 2009 a principal fonte de recursos na educação é o FUNDEB, representando 79 % dos recursos para a educação. As outras fontes de recursos significativas são os recursos ordinários oriundos do Tesouro Estadual, significando 6,61% e a QESE, com 6,6% do total dos recursos. Dentre as unidades orçamentárias que realizaram suas despesas na função Educação, o destaque foi a Secretaria de Estado de Educação, concentrando 95,62% do total. Mas outras unidades recebem recursos na Função Educação, como a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais; Fundação Helena Antipoff; Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; Polícia Militar do Estado de Minas Gerais; Secretaria de Estado de Defesa Social; Universidade do Estado de Minas Gerais; e Universidade Estadual de Montes Claros.

Em síntese, o governo do Estado de Minas Gerais, a partir da implantação do Choque de Gestão com os dois mandatos de Aécio Neves e o de Antônio Anastasia tem comemorado o fato de ter conseguido zerar o déficit em suas contas, contudo o conceito de déficit utilizado confundiu a opinião pública, que acreditou que a nova administração conseguira a proeza de fazer o ajuste estrutural de suas contas e remover as barreiras que inibiam a realização de investimentos públicos e a oferta de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento. A consideração apenas do saldo orçamentário pode, entretanto, revelar-se enganosa, porque as receitas podem incluir recursos que não constituem

receitas propriamente ditas, como as que dizem respeito, por exemplo, às contratações de empréstimos. A contratação de novos empréstimos garantiu a entrada de recursos de terceiros, no exercício de 2005, no valor de R\$ 63.655 milhões. (OLIVEIRA, 2006 apud BRITO, 2012).

Para a análise do orçamento, no entanto, deve-se contemplar receitas que têm origem na cobrança de impostos e contribuições, com receitas financeiras que representam um fluxo regular de recursos para os cofres públicos e não de empréstimos que terão de ser pagos no futuro (OLIVEIRA, 2006). O governo eleito em 2003 ajustou suas despesas com pessoal ao limite permitido utilizando estratégias contábeis, além disso, predominou a política de arrocho nas contas públicas especialmente nas despesas com pessoal (AUGUSTO, 2012) e em especial na contenção das políticas de valorização do magistério.

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS.

O desafio educacional mineiro se caracteriza por um grande número de alunos (quase cinco milhões de matrículas segundo dados do Censo Escolar de 2010), distribuídos em 853 municípios, que apresentam entre si, altos índices de desigualdades regionais. Para atender essa demanda, no ano de 2010, a rede contava com 283.272 professores entre efetivos, efetivados e designados. Sendo assim, dentro dos quadros da administração pública de Minas Gerais, os professores se constituem como a maior categoria profissional do Estado. Este quadro bastante complexo impõe que qualquer medida de valorização de professores, mesmo que necessária e legítima, implique em impactos significativos nos gastos sob rubrica da educação e no orçamento público do Estado.

A última década do século XX e a primeira do XXI para os trabalhadores em educação básica de Minas Gerais foram marcadas por uma longa e intensa luta por valorização. A necessidade de uma remuneração mais condizente com seu nível de formação e função social assim como a da organização legal por meio de um plano de carreira colocou em diversos momentos, o Governo Estadual e a categoria frente a frente.

Um desses momentos que se apresenta com destaque se deu no ano de 2002 com uma greve de 50 dias, em que os profissionais da educação reivindicavam a aplicação da Lei 9.394/96 no tocante à elaboração de um Plano de Carreira e a revisão do Estatuto do Magistério de 1977. Este estatuto já se encontrava em colapso devido a sua não implantação efetiva por parte do Estado e a constante criação de novas leis para regulamentar o sistema, acabando por desconfigurar o projeto original. A condição remuneratória dos docentes naquele momento passava por uma perda acentuada do poder aquisitivo tendo em vista a falta de uma reposição periódica dos vencimentos.

O realinhamento das políticas de ajuste fiscal do Governo de Minas Gerais em 2003 a partir das medidas do *Choque de Gestão* e as estratégias contábeis elaboradas pelos responsáveis pelo planejamento administrativo do Estado expressavam realidades que, segundo interpretações do sindicato e da categoria, não correspondiam à situação de arrocho pela qual passava o magistério de Minas Gerais (BRITO, 2011). As lutas pelos planos de carreira e valorização salariais encaminhadas pelos professores e seu sindicato denotavam a falta de sincronia entre os discursos publicitários oficiais e a situação

cotidiana dos trabalhadores em educação. Porém, naquela conjuntura, o alto índice de aprovação do Governo fez com que os movimentos grevistas daquele ano se limitassem às paralisações de 24 horas e uma greve por tempo determinado de três dias.

Este capítulo busca apontar as políticas de valorização dos professores que foram efetuadas nas últimas décadas, sobretudo no contexto do *Choque de Gestão* tendo como referência duas categorias de análise, a saber, a carreira docente e a remuneração. Para isso está dividido em duas partes, sendo que na primeira se discutirá a implantação e a trajetória da descaracterização do Plano de Carreiras dos profissionais da educação básica da rede estadual de Minas Gerais. Na segunda se discutirá a política remuneratória dos professores assim como sua evolução histórica no período estudado.

3.1 – As transformações na carreira

O magistério público da Rede Estadual de Minas Gerais até o início do século XXI era regulamentado pelo Estatuto do Magistério, Lei 7.109 de 13 de outubro de 1977 e por normas derivadas deste estatuto. Essa legislação encontra respaldo a partir da Reforma do ensino de 1º e 2º graus de 1971 (Lei 5.692 de 11 de agosto), em que entram em vigor os planos de carreira do magistério de primeiro e segundo grau.

A concepção de carreira presente nesta lei é a de regime jurídico estatutário e que influenciou diretamente naquela década, a elaboração de estatutos para o magistério nos estados da federação, e na década seguinte, estes acabaram por direcionar a construção de estatutos municipais. Segundo Balzano, Dutra et al. (2000) uma das características principais destes estatutos são a ausência ou insuficiência de elementos de valorização do desempenho profissional. A quase totalidade dos estatutos e planos deste período previa ingresso por concurso público, apesar de permitir outras formas de contratação. No campo da carreira, o tempo de serviço era, em muitos deles, fator exclusivo ou preponderante para o desenvolvimento profissional. As várias gratificações, de maneira geral, eram desvirtuadas, pois, não correspondia a concepção de gratificação tal como entendida hoje, uma vez que constituíam pagamento a mais pelo exercício de atribuições próprias do cargo (BALZANO et al., 2000).

Portanto, a situação objetiva para o exercício da atividade profissional do magistério, caracterizada por condições de trabalho precárias e remuneração em processo de desvalorização constante, somava-se a uma estrutura de carreira que, na maioria dos casos, não estimulava a profissionalização e a melhoria do desempenho. Essa realidade concorria para um processo de acomodação e apatia de parcela do magistério, de resto fenômeno comum a grande parte dos servidores. (BALZANO et al., 2000, p. 26)

Com a redemocratização nos anos de 1980 e nas discussões sobre educação durante a Assembleia Nacional Constituinte, a valorização dos profissionais da educação volta à tona. A Constituição Federal de 1988 expressa dentre seus princípios para o campo da educação, a valorização dos profissionais do ensino garantida através de planos de carreira, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. A LDB também contemplava a construção de planos de carreira em seu artigo 67.

Juridicamente, existem diferenças essenciais entre Planos de Carreira e Estatutos. Por Estatuto entendemos, tomando de empréstimo as conceituações de Balzano, um conjunto de regras que regulamentam a relação dos servidores com a administração pública estabelecendo e regulando acerca de ingresso e posse, exercício da função, direitos, vantagens e deveres para com o cargo. Já Plano de Carreira diz respeito, ainda segundo Balzano, às normas que indicam e regulamentam as condições de trabalho e as regras de movimentação dos servidores nessa mesma carreira assim como a evolução da remuneração profissional. Organiza os cargos do grupo profissional em questão e os dispõe em posições onde os profissionais serão alocados. Não devem conter (a não ser que a natureza da profissão assim o exija) elementos próprios de estatutos como regulamentação de férias, mudanças de lotação, licenciamentos em geral dentre outros (BALZANO et al., 2000).

O longo processo de profissionalização do trabalho docente encontra nos estatutos profissionais do magistério e principalmente, nos Planos de Carreira o seu ponto culminante. De maneira geral, estes instrumentos jurídicos representam a incorporação dos professores ao corpo burocrático do estado. Por outro lado, estes mesmos instrumentos oficializam a contratação temporária como elemento para a organização do próprio sistema.

No mesmo período da elaboração da LDB, conforme já visto, o governo federal promulgou a Lei 9.424/96 criando o FUNDEF que destacou valorização docente e a necessidade da elaboração de Planos de Carreira. É o que prescreve a lei em seu artigo 9º estabelecendo a obrigatoriedade dos Estados e Municípios elaborarem Planos de Carreira. Para estabelecer as diretrizes para os planos de carreira, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, aprovou a Resolução 03 de 8 de outubro de 1997. Esta resolução, que fixava diretrizes nacionais para a elaboração dos planos de carreira, dirimia principalmente sobre ingresso, jornada de trabalho e formação profissional.

Em Minas Gerais o movimento dos professores e o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais, Sind-UTE/MG, assumem a luta por uma mudança na legislação em prol de um Plano de Carreira que contemplasse as discussões a partir de LDB. De 1999 a 2002, foram realizadas três greves que somaram 106 dias (14 dias - 1999 / 42 dias - 2000 / 50 dias - 2002) e que tinham como um dos objetivos

principais, pressionar a elaboração e implantação de um projeto de Plano de Carreira conforme previsto na legislação nacional.

Em 2002, o governo de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado da Educação, SEE-MG, e da SEPLAG-MG, após uma greve dos professores de 24 dias, compromete-se a enviar para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ALMG, um projeto de Plano de Carreira para a Rede Pública Estadual. Em agosto de 2004 foi aprovado pela ALMG o Plano de Carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado do Estado de Minas Gerais sob a forma da Lei 15.293, de 5 de agosto.

Constata-se que as contribuições do movimento dos trabalhadores organizados e das greves realizadas tiveram importância e fizeram pressão no intercurso das negociações. Entretanto no Plano de Carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado do Estado de Minas Gerais, aprovado em agosto de 2004 há uma progressiva desresponsabilização do Estado na manutenção de benefícios e vantagens adquiridas pelos professores o que pode ser considerado fruto das políticas de cunho neoliberal do *Choque de Gestão*.

A Lei 15.293/04 instituiu oito carreiras dos Profissionais de Educação Básica, a saber: Professor de Educação Básica; Especialista em Educação Básica; Analista da Educação Básica; Assistente Técnico da Educação Básica; Assistente Técnico Educacional; Analista Educacional; Assistente de Educação e Auxiliar de Serviços da Educação Básica. A carreira do cargo de Professor de Educação Básica (PEB) é organizada em seis níveis (PEB I a PEB VI) e quinze graus (de A a P) como podem ser vistas no **Quadro 01**. O enquadramento inicial se fazia de acordo com a escolaridade, ou seja, caso um professor seja aprovado em concurso público tendo formação de nível superior de licenciatura, iniciava a carreira no nível III, no grau A.

Quadro 01
Quadro de posicionamento da carreira dos professores criado pela Lei 15.293/04

NÍVEL	NÍVEL DE ESCOLARIDADE	GRAU															
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P	
I	Médio com habilitação em magistério	IA	IB	IC	ID	IE	IF	IG	IH	II	IJ	IL	IM	IN	IO	IP	
II	Superior com licenciatura específica	IIA	IIB	IIC	IID	IIE	IIF	IIG	IIH	III	IIJ	IIIL	IIM	IIN	IIO	IIP	
III	Superior com licenciatura específica acumulada com pós-graduação “latu sensu,”	IIIA	IIIB	IIIC	IIID	IIIE	IIIF	IIIG	IIIH	IIII	IIIJ	IIIL	IIIM	IIIN	IIIO	IIIP	
IV	Superior com licenciatura específica acumulada com mestrado	IVA	IVB	IVC	IVD	IVE	IVF	IVG	IVH	IVI	IVJ	IVL	IVM	IVN	IVO	IVP	
V	Superior com licenciatura específica acumulada com doutorado	VA	VB	VC	VD	VE	VF	VG	VH	VI	VJ	VL	VM	VN	VO	VP	

(Fonte: Anexo I da Lei 15.293/04 – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais)

As atividades desempenhadas nesses cargos estavam delineadas no Plano de Carreiras que atribui ao professor a orientação da aprendizagem do aluno e a participação na organização dos processos administrativos e pedagógicos da escola.

O ingresso em diferentes carreiras exigia concurso público de provas e títulos além de formação diferenciada exigida para os diferentes níveis de ensino. As exigências de titulação iam desde a formação em nível médio até o doutorado. Entretanto, essa exigência não impediu que a contratação a título precário, denominada “designação”, chegar representar a maioria do quadro de professores da rede estadual.

A jornada semanal de trabalho docente era de 24 (vinte e quatro horas), e foi organizada em 18 (dezoito) horas destinadas às atividades de docência e 6 (seis) horas para “reuniões e outras atribuições e atividades específicas do cargo”.

O desenvolvimento da carreira se dava por meio de progressão ou promoção. A **progressão** é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente no mesmo nível da carreira a que pertence. Embora esteja prevista a progressão automática a cada dois anos na Lei 15.293/2004, no artigo 17, mesmo que sejam cumpridos todos os requisitos necessários, não há garantia de que ela ocorra efetivamente,

pois ela está vinculada as determinações da SEPLAG, portanto esse processo que deveria ser automático não acontece na prática.

Os requisitos para progressão são:

- I – Encontrar-se em efetivo exercício;
- II – Interstício de dois anos em efetivo exercício no mesmo grau;
- III – Receber avaliação de desempenho satisfatória desde a progressão anterior. (Lei 15.293/2004, artigo 17)

A **promoção** é a passagem do servidor de um nível para o imediatamente superior, na mesma carreira a que pertence tendo o servidor um acréscimo que chega a 25% e deverá ser requerida pelo servidor. A promoção também leva em conta o tempo de serviço tendo como requisito o interstício de 5 anos combinado com 5 avaliações de desempenho satisfatórias. A progressão ou promoção por escolaridade adicional foi considerada pelo Sind-UTE/MG uma das vantagens da Lei 15.293/04 porque poderia haver redução ou supressão do interstício necessário à promoção do quantitativo de avaliações periódicas de desempenho individual.

Na carreira de Professor de Educação Básica havia a possibilidade de progressão em 15 graus (A a P) ou promoção até cinco níveis (I a V) para aqueles docentes que ingressassem na carreira. No Plano de Carreiras de 2004, em Minas Gerais, o último nível de titulação previsto é o de doutorado, existindo assim uma distinção entre os níveis salariais para pós-graduação lato-sensu (nível III) e a pós-graduação scrito-sensu (níveis IV e V).

Parcela dos compromissos assumidos pelo governo após as greves de 2004, conforme já citado acima, não foram cumpridos no Plano proposto. Com a aprovação do novo Plano de Carreiras, um novo momento se iniciava para o movimento dos professores, no sentido de garantir a imediata aplicação no que estava previsto na lei, além de avançar nas conquistas.

A aprovação do Plano de Carreiras trouxe para a realidade dos professores pontos considerados positivos como a garantia da valorização por meio da promoção por escolaridade adicional. Entretanto a Lei 15.293 de 2004 não contemplou algumas reivindicações essenciais como a garantia de um vencimento básico com aumentos progressivos, a implantação automática das promoções e progressões de acordo com os

critérios estabelecidos, a jornada de 40 horas, o posicionamento inicial de acordo com a titulação, ingresso exclusivo por concurso público e a não incorporação de vantagens adquiridas no vencimento básico. Além destas reivindicações assumidas pelo sindicato, pode-se destacar que uma das consequências da Lei 15.293/04 foi a fragmentação das carreiras da educação e a separação dos professores e pedagogos.

Diante da insuficiência dos resultados alcançados de acordo com os objetivos do Governo, sendo o principal, a diminuição do custo da folha de pagamento, uma vez que as promoções e progressões representavam um aumento significativo dos gastos, no ano de 2010 em 26 de junho é promulgada a Lei 18.975. Essa Lei mantém as carreiras criadas pela lei anterior, mas muda a forma de remuneração, transformando-a em subsídio fixado em parcela única e fica vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória, ressalvadas as vantagens de natureza indenizatória e das seguintes espécies remuneratórias: gratificação natalina, adicional de férias, de insalubridade, de periculosidade, noturno, adicional pela prestação de serviço extraordinário, dentre vantagens constitucionais especificadas no texto da lei.

No enquadramento realizado pela administração governamental, para definir em que nível o servidor seria posicionado era observado o requisito de escolaridade do cargo ocupado em 1 de janeiro de 2011. E para o grau seria observado o valor da soma do vencimento básico com as vantagens incorporáveis ao subsídio, tendo como referência 31 de dezembro de 2010.

O servidor tinha direito de optar entre o subsídio e o regime remuneratório anterior, mas essa ação deveria ser formalizada mediante um requerimento em um prazo de noventa (90) dias. E posteriormente poderia requerer o retorno ao regime de subsídio. 152 mil professores (mais de 70% do total) fizeram a opção pelo retorno ao sistema de remuneração por vencimento básico.

O longo período de uma greve dos professores da rede estadual de 112 dias em 2011 não conseguiu impedir que o governo retomasse a efetivação da política de regime unificado de remuneração, com a Lei 19.837 de 2 de dezembro de 2011 estabelecendo o pagamento por subsídio onde todos os servidores seriam nele enquadrados (mesmo aqueles que fizeram a opção contrária) sem mais direito de opção.

Esta Lei de 2011 determinou o reposicionamento em etapas, de 1º de janeiro de 2012 a 1º de janeiro de 2015. O Sind-UTE/MG avaliou que esse modelo unificado de remuneração representou uma retirada de direitos dos trabalhadores em educação da rede estadual de Minas Gerais (INFORMA n°53 de 11/2/2012). Considerou ainda que é uma forma de burlar a Lei do Piso Salarial, uma vez que o subsídio apresenta uma tabela com valores defasados, como por exemplo, no quadro abaixo:

Quadro 02
Cargo: Professor da Educação Básica

	Plano de Carreira	Alteração feita pela Lei 19.837/11
Promoção	22% de um nível para outro.	5,88% do nível I para o nível II 11,11% do nível II para nível III 10% para os demais níveis
Progressão	3% de um grau para outro.	2,5% para todos os níveis.

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2011

A categoria de professores vive hoje uma contradição, o Plano de Carreira de 2004 que não era considerado ideal segundo suas reivindicações e pela forma como foi elaborado sem a efetiva participação da base dos trabalhadores. Após as leis de 2010 e 2011, criando e reelaborando o subsídio, inicia-se uma luta pelo retorno do plano com o regime remuneratório anterior. Segundo análise do Sind-UTE/MG essas medidas significam uma grande desvalorização da carreira, que está definida assim:

A carreira é uma política de valorização que leva em consideração o seu desenvolvimento ao longo da vida funcional de modo que no momento da sua aposentadoria, o servidor tenha tido a oportunidade de chegar ao final da carreira. Pela Lei 19.837/11, seriam necessários 42 anos de trabalho para que o servidor chegue ao final da carreira. (SIND-UTE INFORMA, n° 53 de 11/2/2012)

Vejamos o quadro de posicionamento para visualizar melhor a afirmação acima:

Quadro 03
Comparativo na progressão do Plano de Carreiras (Lei 15.293/04) e Lei 19.837/11

Tempo de Serviço	Valorização do Plano de Carreira por grau	Alteração feita pela Lei 19.837/11 por grau
Até 03 anos	A	A
5 anos	B	A/B
7 anos	C	C
9 anos	D	C
11 anos	E	D
13 anos	F	E
15 anos	G	E
17 anos	H	F
19 anos	I	F/G
21 anos	J	H
23 anos	L	H
25 anos	M	I
27 anos	N	I
29 anos	O	J
31 anos	P	J/L

Fonte: SEE/SEPLAG – MG, 2011

Sendo assim, a Lei 19.837/11 representa o corolário de um processo de desconstrução e descaracterização do Plano de Carreiras dos Profissionais da Educação Básica de Minas Gerais, fruto das políticas de *Choque de Gestão*, pois desvaloriza o tempo de serviço, retirando as gratificações relativas a ele, precarizando ainda mais o acesso a políticas de valorização do pessoal do magistério durante a sua vida profissional ativa. Quando admite considerar contagem de tempo para os professores designados, assume uma intenção de continuar infringindo a CF/88 e LDB de 1996 que determinam ingresso por concurso público e prova de títulos. Sinaliza também que pretende manter indefinidamente um vínculo frágil destes contratos, o que compromete de fato uma educação de qualidade.

3.2 – A remuneração dos professores

A descaracterização da carreira dos professores da Rede Estadual de Minas Gerais a partir de 2003 foi acompanhada por um rebaixamento remuneratório sistemático. A retirada de alguns elementos do Plano de Carreiras, como o Biênio e o Quinquênio para os professores que entrassem na rede após aquela lei (correspondendo mais de 70% da rede em 2010) impedia o vislumbre de ampliação da remuneração ao longo do tempo de serviço. Diante dessa situação, a questão da carreira marcou o encerramento de um ciclo. Iniciou-se, portanto, uma nova fase de conflitos entre trabalhadores em educação e a nova política salarial do Governo do Estado de Minas Gerais.

A primeira dessas lutas foi pela publicação das tabelas de vencimentos do Plano de Carreiras, que só foi divulgada em 2005, assim como pela incorporação do abono (R\$ 45,00) que vinha sendo pago aos trabalhadores em educação. Como resultado das paralisações efetuadas pelos professores e com defasagem de um ano, a Lei 15.974 de 27 de outubro de 2005 é sancionada, instituindo as tabelas de vencimento das carreiras dos profissionais da educação básica e o enquadramento dos servidores nas respectivas carreiras além da incorporação do abono de R\$ 45,00 retroativo a fevereiro daquele ano. O reposicionamento automático de todos os servidores, de acordo com a titulação e a posição na carreira, reivindicado pelo Sind-UTE/MG não foi efetuado. Após dois anos (2006) foi realizado o primeiro reposicionamento de acordo com a escolaridade adicional, com a antecipação da promoção no Decreto 44.291, de 08 de maio daquele ano. Em termos salariais não houve avanço, mas apenas um reajuste de 5% no vencimento básico a partir de 1º de julho de 2006.

Uma das reivindicações era a incorporação dos sucessivos abonos, ao vencimento básico. O governo apresentou como contraposição a Vantagem Temporária Incorporável (VTI) instituída pela Lei 15.784, de 27 de outubro de 2005 que consistia na soma das vantagens individuais relativas aos abonos e que seriam incorporadas gradativamente ao vencimento básico do servidor durante a carreira.

Outro abono que recompôs os salários é instituído pela Lei 17.006, de 25 de setembro de 2007 que cria a Parcela de Complementação Remuneratória do Magistério (PCRM). Essa parcela reajustou as tabelas de vencimento básico das carreiras e cargos em 5% a partir de 1º de setembro de 2007. Também instituiu um piso remuneratório estadual dos servidores do magistério público em R\$850,00 (oitocentos e cinquenta

reais), a partir de 1º de janeiro de 2008.

O valor da PCRM seria calculado deduzindo-se do valor do piso remuneratório, a soma do vencimento básico com todas as vantagens a que o servidor fizesse jus, inclusive os adicionais por tempo de serviço, exceto os valores relativos à extensão de jornada de trabalho. Apesar do piso criado pelo executivo não atender as pautas reivindicadas pelo movimento dos professores (uma vez que estes defendiam alterações no vencimento básico e não somente na remuneração final), o Sind-UTE/MG acabou por assinar a proposta conjuntamente com a SEPLAG/MG e a SEE/MG, pois a PCRM representava um ganho real para os professores.

O ano de 2008 se inicia com os trabalhadores da educação apresentando uma pauta de reivindicações que incluía reposicionamento na carreira e regularização da progressão e promoção dentre outras demandas da categoria. Paralisações gerais e atividades por todo o Estado e uma greve que durou 30 dias, resultaram em um compromisso público assinado pelo governo para com algumas reivindicações. A principal delas, o reajuste remuneratório para R\$950,00, como estabelecia a Lei do PSPN para aquele ano, não foi mencionado neste documento assinado pelo governo.

Para compreender a importância dessa distinção entre vencimento básico e remuneração total, faz-se necessário se verificar a série histórica do vencimento básico dos docentes com formação em nível de Ensino Médio – Magistério (Tabela 18) e do vencimento básico dos docentes com formação em nível superior (Tabela 19), corrigidos os valores pelo INPC, até 2009.

Tabela 18
Evolução do Vencimento Básico em Minas Gerais – Nível Magistério
1996-2009

	Vencimento Básico (Valor Nominal)	Vencimento Básico (Valor Corrigido)	Base 100
1996	228,83	542,56	100
1997	228,83	517,46	95,37378
1998	228,83	497,23	91,64516
1999	228,83	497,23	91,64516
2000	228,83	449,24	82,80006
2001	236,05	430,06	79,26497
2002	236,05	394,26	72,66662
2003	240,58	339,60	62,59216
2004	305,00	405,00	74,64612
2005	305,00	402,93	74,2646
2006	336,26	453,00	75,79807
2007	336,26	394,73	72,75324
2008	336,26	366,99	67,64045
2009	336,26	350,95	64,68409

Fonte: Tabelas de Vencimento da SEE/MG

A queda do valor real da remuneração dos professores com formação de Ensino Médio – Magistério pode ser verificada em todo o período conforme a avaliação da base 100. A variação mais significativa é a de 2002 para 2003, ano que se iniciam as políticas de ajuste fiscal. As únicas variações positivas na base 100 são de 2003 para 2004 devido a implantação do novo plano de carreiras, e de 2005 para 2006, uma vez que, conforme apontado na seção anterior, foi o ano do primeiro reposicionamento dos servidores na carreira. No acumulado, houve uma diminuição no valor real da remuneração de 35%.

Tabela 19
Evolução do Vencimento Básico em Minas Gerais –Licenciatura
1996-2009

	Vencimento Básico (Valor Nominal)	Vencimento Básico (Valor Corrigido)	Base 100
1996	314,45	745,57	100
1997	314,45	711,07	95,37267
1998	314,45	683,28	91,64532
1999	314,45	683,28	91,64532
2000	314,45	617,33	82,79974
2001	330,59	602,30	80,78383
2002	330,59	552,16	74,05877
2003	330,59	466,65	62,5897
2004	330,59	438,99	58,87978
2005	453,96	571,16	76,60716
2006	476,66	582,96	78,18984
2007	500,49	587,51	78,80011
2008	500,49	546,24	73,26475
2009	500,49	522,36	70,06183

Fonte: Tabelas de Vencimento da SEE/MG

No intervalo de 1996 a 2006 os vencimentos básicos dos docentes com formação em nível superior diminuíram 21,8%. Os vencimentos básicos de 2007 a 2009, dos professores com formação em nível superior diminuíram 11%. De 1996 a 2009 os vencimentos básicos dos docentes com licenciatura diminuíram 29%. Em outras palavras, o vencimento básico, valor sobre o qual se incidem as demais vantagens pecuniárias e sobre a qual é calculada a aposentadoria, sofreu expressiva diminuição no período de 1996 a 1999.

No ano de 2010, a questão do vencimento básico é retomada pelo movimento dos trabalhadores. Várias reuniões são feitas tanto com a SEE-MG e a SEPLAG-MG pelo sindicato da categoria sem uma sinalização positiva para a implementação de aumentos significativos. O processo culminou com uma greve dos trabalhadores em educação durante os meses de abril e maio de 2010. A principal motivação do movimento grevista foi a proposta enviada pelo Governo à Assembleia Legislativa de uma proposição de reajuste salarial. Segundo o sindicato, além de não ter sido negociada com os trabalhadores em educação, era muito abaixo da que havia sido indicada pela lei do PSPN para o ano de 2010, fixada em R\$1.024,67. A proposta do Governo não alterava o vencimento básico, mas fazia a revisão dos valores do abono da PCRM, para R\$935,00.

Tabela 20
Evolução do Vencimento Básico e Remuneração Total em Minas Gerais
2005-2010

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Venc. Básico	453,96	476,66	500,49	500,49	500,49
	Abonos	Abonos	Abonos	VTI+PRCM	VTI+PRCM
Remun. total	Variável	Variável	Variável	850,00	935,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pela SEE/MG e SEPLAG/MG

A estimativa do valor total da remuneração recebida de 1996 a 2010 é possível de ser feita, em serie histórica, com o vencimento inicial dos docentes, em vários níveis de ensino e diversas formações. Contudo, foram inúmeras as gratificações remanescentes do Estatuto do Magistério (1977). Neste caso, o vencimento básico e o plano de carreira tenderiam a elevar os salários dos docentes com mais tempo de serviço e mais avançados na carreira. A possibilidade de aumentos progressivos e a incorporação destes aumentos a aposentadoria levaram a administração estadual a propor em 2010, a alternativa do Subsídio, aprovado pela Lei n° 18.975, de 2010 conforme discutido na seção anterior.

A remuneração por subsídio elevou a remuneração total dos professores ao fazer a incorporação das vantagens pecuniárias que anteriormente incidiam sobre o vencimento básico, além da PCRM e da VTI conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 21
Evolução do subsídio em comparação com o PSPN em Minas Gerais – Nível Médio
2010-2012

Ano	2010	2011	2012
Subsídio	1122,00	1122,00	1178,00
PSPN	1024,67	1187,08	1451,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEE/MG e SEPLAG/MG, e MEC

Se no primeiro ano de implantação do novo regime remuneratório de pagamento por subsídio, seu valor ficou acima do determinado para formação em Ensino Médio, a partir de 2011 o valor fica abaixo do PSPN. Segundo argumentação do Governo de

Estado, o PSPN prevê pagamento para jornada de 40 horas, e, portanto, proporcionalmente está dentro da lei. Essa interpretação legal foi confirmada pelo STF.

A principal argumentação do governo para não implementar políticas salariais mais efetivas e substanciais, e mesmo cumprir a lei do PSPN, são os limites criados pelos instrumentos de gestão, como a LRF e as medidas do Choque de Gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A carreira docente vem sendo constantemente marcada por transformações, que suscitam discussões acerca da visão governamental e das políticas públicas direcionadas à educação e aos trabalhadores atuantes em seu desenvolvimento. Os debates sobre o plano de carreira representam a luta histórica dos trabalhadores do ensino, em prol de uma valorização na trajetória profissional em aspectos como formas de ingresso, definição de carga horária semanal e horas de planejamento, progressão, promoção, qualificação profissional e condições de trabalho.

Um dos momentos de maiores possibilidades da implantação efetiva de políticas de valorização se deu quando das discussões para elaboração, criação e aplicação dos fundos de financiamento educacional, FUNDEF e depois, FUNDEB. Entretanto, apesar dos objetivos declarados de valorização dos professores, essas políticas encontraram obstáculos estruturais que limitaram seus alcances e possibilidades.

No Estado de Minas Gerais as discussões acerca das novas diretrizes para valorização, com a criação do plano de carreira dos trabalhadores do ensino e aumento da remuneração a partir dos fundos de financiamento, se deram no mesmo contexto da política de diminuição do Estado preconizada pelo Choque de Gestão. A concorrência desses dois elementos significou uma disputa de projetos em torno da questão da valorização, colocando de um lado, a administração pública, e de outro, os profissionais do ensino.

As análises sobre os relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais mostraram sua cumplicidade ao priorizar uma lei ordinária, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em detrimento das determinações constitucionais que prescrevem a vinculação de 25% da receita de impostos dos estados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e também estabelece os impostos vinculados ao FUNDEB. Sendo assim, evidenciou-se uma diminuição dos gastos com educação que ocorreu simultaneamente à diminuição percentual da remuneração dos professores ao longo do período.

A análise das leis que construíram (e desconstruíram) a carreira, desde o Estatuto do Magistério de 1977, pela efetivação da Lei 15.293 de 2004 e pela rejeição das leis 18.975 de 2010 que implantou a remuneração por subsídio e posteriormente da

19.837/2011, assim como a avaliação da evolução remuneratória dos professores do Estado, revelou que os mecanismos criados para a valorização dos professores foram insuficientes para promover esta valorização, diante do processo de reestruturação administrativa da gestão, com vistas a um Estado mínimo. A cada nova regulamentação, os direitos conquistados pela categoria foram sendo paulatinamente reduzidos e ajustados à nova política de redução de gastos do governo de Minas Gerais, em consonância as diretrizes fortemente neoliberais a partir Choque de Gestão.

O plano de carreira do Estado de Minas Gerais de 2004, e suas alterações apresentadas pela Lei nº 19.837 de 2011, como um modelo único de remuneração, representaram um retrocesso aos anseios da categoria e às políticas de valorização em desenvolvimento que existem desde a Constituição Federal de 1988. Seus resultados negativos apontam para a continuidade reivindicativa da categoria e de negociações em prol da garantia dos direitos perdidos, do piso salarial profissional nacional incidindo sobre o vencimento básico e não sobre a remuneração total, valorização efetiva dos profissionais da educação presente na carreira docente em Minas Gerais. No tocante à remuneração, os professores da rede estadual de educação sofreram perdas ao longo dos anos, com redução do poder de compra e um distanciamento ainda maior das remunerações de outros profissionais com a mesma formação.

No tocante a remuneração, a administração estadual considerou que a equivalência com o PSPN poderia ser contabilizada como a soma dos abonos e gratificações que formavam a remuneração total. Deste modo, a recomposição significativa dos salários dos professores da rede estadual não se efetivou. Se o prescrito pela Lei 11.738/2008 fosse cumprido, o Piso Salarial Profissional Nacional deveria incidir sobre o vencimento inicial, não sendo calculado como remuneração total.

Constatou-se também que a existência de sucessivos abonos e gratificações de 2005 a 2010, eram devidos apenas aos professores efetivos. No entanto, o número de professores temporários contratados é 2/3 maior que o número de professores efetivos. Evidenciou-se que mesmo após a instituição do subsídio, em 2011, como forma de remuneração para o magistério que incorporou as gratificações e abonos, a remuneração dos professores da rede estadual de Minas Gerais não equivale ao PSPN, que se refere ao vencimento básico. Sendo assim, conclui-se que a valorização docente, prescrita

constitucionalmente não representou uma dimensão prioritária da administração governamental no período investigado.

Por fim, como conclusão geral da investigação, evidencia-se que o legado do Choque de Gestão em Minas Gerais representou retrocesso para o financiamento da educação no tocante a valorização dos professores. Ainda que a vigência dessa política se desse concomitantemente a um contexto de fundos de financiamento (FUNDEF e FUNDEB) que objetivavam ampliar os recursos para educação, a despeito do aumento da arrecadação, os gastos em educação sofreram uma acentuada diminuição, chegando inclusive a patamares menores que os 25% vinculados constitucionalmente. Para os professores de Minas Gerais, o Choque de Gestão representou um processo de desconstrução da carreira profissional docente, em perdas significativas da composição remuneratória. Com um discurso de reduzir o Estado para tornar o serviço mais eficiente para a população, o modelo de administração denominado de “resultados” serviu para precarizar ainda mais o trabalho docente, trazendo insegurança para a carreira dos professores e uma piora nas suas condições de vida e trabalho.

Referências Bibliográficas

ABREU, Mariza; DUTRA JÚNIOR, Adhemar; MARTINS, Ricardo; BALZANO, Sonia. *Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, Diretrizes Nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília: Fundescola/Ministério da Educação, 2000.

ALVES, Sônia. *Professores efetivos, professores substitutos: caminhos de persistência e rendição norteados pelo tipo de contratação*. 1998. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Blumenau.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. *Verbetes: Formação Inicial*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli e VIEIRA, Livia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

ANPED, *GT 5 — Estado e Política Educacional: Um pouco da história*. In: <http://www.anped.org.br/internas/ver/historico-gt-5?m=5>

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Líber Livro, 2012.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Os desdobramentos do choque de gestão de Minas Gerais*. *Revista Governança e Desenvolvimento*, Brasília, n.1, p. 16-22, 2003.

ARELARO, Lisete R. G. *Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 899-919, out. 2007.

ARELARO, Lisete. *Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?* Tese de Livre Docência. Faculdade de Educação. USP: setembro, 2004.

ARRETCHE, Marta . *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)*, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.

AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves. *As reformas educacionais e o “Choque de Gestão”: a precarização do trabalho docente*. In: 28º Reunião Anual da Anped, 2005. Caxambu. Anais da 28º Reunião Anual da Anped. Caxambu, 2005.

BALZANO, Sônia; JÚNIOR, Adhemar, ABREU, Matiza et all. *Plano de Carreira e Remuneração do magistério público*. FUNDESCOLA/MEC. Brasília, 2000.

BALZANO, Sônia. *Estudos dos planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica dos estados brasileiros*. Consed/Rh: Brasília, 2005.

BASSI, Marcos Edgar. *Inconsistências na Fórmula de Repasse de Recursos às Escolas Públicas no Estado de Minas Gerais*. Educação: Teoria e Prática, 2007.

BOLLMANN, Maria da Graça Nobrega. *Verbete: Carreira docente*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli e VIEIRA, Livia Fraga. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: Diário Oficial da União, 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Informe estatístico – Brasil, regiões e unidades da Federação. Censo Escolar 1996*. Brasília: 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização*. – São Paulo: FPFL/CEPAM, 1997b.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB*. Brasília: Diário Oficial da União, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>

BRITO, V. L. F. A. *Formação de professores: um novo paradigma de identidade docente?* In: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2008, Porto Alegre. VII Congresso de Política e Administração da Educação, 2008.

BRITO, V. L. F. A. *A construção de uma nova identidade docente e a formação de professores*. In: Coelho, Maria Inês de Matos; Costa, Anna Edith Bellico. (Org.). *A educação e a formação humana*. 1ªed. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009, v. 1, p. 128-144.

BRITO, V. L. F. A. *Identidade docente: Um processo de avanços e recuos*. In: Brito, Vera Lúcia Ferreira Alves. (Org.). *Professores, identidade, profissionalização e formação*. 1ªed. Belo Horizonte: Argumentum Editora, 2009, v. 1, p. 79-104.

BRITO, V. L. F. A.; ROCHA, Maria da Consolação. *A pesquisa com indicadores educacionais em Minas Gerais: revelações e desafios*. IN: Anais do II Encontro da Pesquisa “Remuneração de professores das escolas públicas da educação básica. Minas Gerais, 2011.

BRITO, V. L. F. A. *Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional?* IN: Educação em Foco (Belo Horizonte. 1996), 2012.

BRITO, V. L. F. A. *Financiamento da educação e remuneração de professores: um estudo de caso?* IN: III Congresso Íbero americano de Política e Administração da Educação (Zaragoza, 2012).

BRITO, V. L. F. A.; ROCHA, Maria da Consolação; BRAGA, Daniel S.; et al. *Os impactos e impasses da nova proposta de remuneração e plano de carreira do magistério em Minas Gerais: uma contribuição ao debate sobre a Lei 18.975/10*. In: VI Simpósio Internacional sobre Trabalho e Educação: desafios e tendências da formação profissional em defesa do público. 2011, Belo Horizonte. Anais do Simpósio: Desafios e tendências da formação profissional: em defesa do público. Belo Horizonte: FaE/UFMG, 2011.

BRITO, V. L. F. A.; BRAGA, Daniel S. *Da Lei 15.293/2004 à Lei 19.837/2011: a trajetória da descaracterização do Plano de Carreiras dos Profissionais da Educação Básica de Minas Gerais*. In: VII Simpósio Internacional O Estado e as políticas educacionais no tempo presente, 2013, Uberlândia. O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Uberlândia, 2013.

CAMARGO, Rubens Barbosa de Camargo. *Verbete: Salário docente*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli e VIEIRA, Lívia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

CAMPOS, M.M. *Qualidade: um conceito em negociação*. Documento apresentado na Oficina de Discussão do Custo Alunos Qualidade, organizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo, Campanha, 2005

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007

CASTRO, J. A. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão IPEA).

CASTRO, J. A. *Financiamento e Gasto Público na educação básica no Brasil: 1995-2005*. *Educ. Soc.* [online]. Campinas, vol. 28, n.100 - Especial, p. 857-876, out. 2007.

CIRILO, Pauliane Romano. AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO ESTADO DE MINAS GERAIS. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2012.

COSTA, Marisa. *Trabalho docente e profissionalismo*. Porto Alegre: Sulina, 1995

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; DUARTE, Vanda Catarina. *O Fundef e a valorização do magistério em Minas Gerais: Alcances e limites de um mecanismo institucional de indução*. IN: Caderno de Textos para Discussão n° 07, Belo Horizonte: Ed. Fundação João Pinheiro, 2004

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Os Desafios da Construção de Um Sistema Nacional de Educação*. Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), 2010.

DAVIES, Nicholas, LOBO, Ana Paula Morse. *Bibliografia sobre Financiamento da Educação no Brasil*. 2 ed. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1988.

DAVIES, Nicholas. *Fundos para o financiamento da educação: solução ou remendo?* Caderno de debates, São Paulo, n.2, p. 23-29, nov. 2005.

DAVIES, Nicholas. *O financiamento no plano municipal de educação: elementos para uma proposta*. *Ver a Educação (UFPA)*, Belém - Pará, v. 9, n.1, p. 55-62, 2005.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.96, pp. 753-774.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. *Verbete: Formação continuada de professores*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli e VIEIRA, Lívia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. *Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica*. In. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.

DUARTE, A. R. B.; BRITO, V. L. F. A. *Reformas macroeconômicas e educacionais no Brasil: Uma breve análise sobre as influências do modelo regulatório supranacional e do Estado-avaliador na concepção das políticas públicas educacionais nos últimos vinte anos*. Trabalho & Educação (UFMG), v. 21, p. 68-79, 2012.

DOURADO, L.F. *Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores*. In: GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R.; TAVARES, T.M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: INEP-MEC, 2005.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: Rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: EDITORA UFRGS, 2006

FÁVERO, Osmar; AZANHA, José Mário Pires; MENEZES, João Gualberto de Carvalho; HAIDAR, Maria de Lourdes Marioto; TANURI, Leonor Maria (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. Campinas (São Paulo). Autores Associados, 2001. (Coleção Memória da Educação).

FERREIRA, Eduardo B. *Funcionários de Escola: identidade e compromisso*. Cadernos de Educação. Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Ano XII, nº 18 -1ª edição. Julho / 2007. Brasília/ Distrito Federal.

FLEURY, Sonia. *Verbetes: Políticas Sociais*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellata e VIEIRA, Lívia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

GATTI, Bernadete A. *Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação*. 1ª. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. 135p

GATTI, Bernadete A. *Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo*. In GARCIA, Walter E (org). **Bernadete A. Gatti** Educadora e Pesquisadora. Col. Perfis da Educação. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011

GIL, Juca. FINEDUCA. [Editorial]. Revista de Financiamento da Educação, vol.1, 2011.

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R.; TAVARES, T.M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

HADDAD, Sérgio. *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 2008 [introdução]

HELENE, O. *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento*. São Paulo: Autores Associados, 2013.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Uma estratégia para o desenvolvimento sustentável*. 2000-2003 – IOF: Belo Horizonte, 2000.

MINAS GERAIS. *Minas Gerais do século XXI*. BDMG-IOF: Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Choque de Gestão*. 2003-2020 – IOF: Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Estado de Resultados*. 2007-2027 – IOF: Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 100 - Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - Ugeprevi - do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência - Ceprev -, altera a Lei Complementar n.º 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências*. IOF: Belo Horizonte, 2007

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Gestão para cidadania*. 2011-2030 – IOF: Belo Horizonte, 2011.

MELCHIOR, J. C. de A. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Feusp, 1981. (Estudo e Documentos, v.17).

MELCHIOR, J. C. de A.; SOUZA, A. M.; VELLOSO, J. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de primeiro grau*. Brasília: SEB-MEC – Projeto Nordeste, 1988.

MONLEVADE, João. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de educação básica pública*. Campinas: [s.n.], 2000.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes Programa de promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, v.23, maio de 2002.

NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: INEP, 1997

OLIVEIRA, R.P. *Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa*. In: GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R.; TAVARES, T.M. (Org.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana*. RCA. Revista de Controle e Administração, v. II, p. 171-188, 2010.

OLIVEIRA, R.P. (org.). *Gestão, Financiamento e Direito à educação*. São Paulo: Xama, 2007.

RELATÓRIO DE MINAS GERAIS PARA O PROJETO CAPES / INEP / SECAD PARA O OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, Belo Horizonte, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os processos de globalização*. IN SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SILVA, Camilla Croso (org.); AZZI, Diego; BOCK, Renato. *Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina*. IN *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 2008.

PARO, Vitor H. (coord.) *Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1981.

PARO, Vitor H. *Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º graus da grande São Paulo*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1985.

PEREIRA, Luciano Ricardo de Magalhães. *Verbete: Remuneração*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellata e VIEIRA, Lívia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino Rezende. *Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Ed. Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino Rezende. *Uma proposta de Custo-Aluno-Qualidade na educação básica*. RBP AE, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

PINTO, José Marcelino Rezende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. Educação e Sociedade, v. 28, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. *O financiamento da educação no governo Lula*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 25, p. 323-340, 2009.

POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo Perspec., Jun 2004, vol.18, no.2, p.3-16

REIS, Bruno Pinheiro W. *Verbetes: Políticas Públicas*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellata e VIEIRA, Livia Fraga. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

RIBEIRO, José Aparecido; FERNANDES, Maria Alice. *Acompanhamento e Dimensionamento do Gasto Social Federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90*. IN: Políticas Sociais – acompanhamento e análise n.1, 2000

ROCHA, Maria da Consolação. *Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho - uma análise da experiência de Belo Horizonte*. São Paulo: USP, 2009. 393 p. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

ROMANO, P. *As políticas de valorização docente no estado de Minas Gerais*. 154 f. - Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2012. [Dissertação de Mestrado]

SAVIANI, Demerval. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SORBILLI FILHO, Roberto; DIAS, Wladimir Rodrigues. *Administração Pública: autonomia preservada, mas sem inovação*. Revista do legislativo, Belo Horizonte, n. 35, p. 88-105, set./dez. 2002

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*. In. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 926-944, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em: 18/10/2011

TEIXEIRA, Anísio. *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Plano nacional de Ensino Primário*. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, n.88, vol.38, Rio de Janeiro-RJ, out./dez. 1962, p.97-107 <acesso virtual><http://www.bvanisoteixeira.ufba.br/artigos/bases3.html>.

TEIXEIRA, Anísio. *A educação é um direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

VALENTE, Ivan e ROMANO, Roberto. *PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?*, IN *Educação e Sociedade*, Campinas, CEDES, vol.23, n.80, pp. 96-107, set.

VIEIRA, Livia Fraga; SOUZA, Gizele. *Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil: segmentações e desigualdades*. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 119-139, 2010. Editora UFPR

VELLOSO, Jacques. *Pesquisas no país sobre financiamento da educação: onde estamos?* WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes. In: *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991-1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

VERHINE, R. E. *Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte*. Educação, PUC/RS, v.21, n.35, p.107-122, 1998.

XAVIER, A. C. R.; MARQUES, A. E. S. *Custo direto do funcionamento das escolas públicas de 1º grau*. Brasília: MEC, 1986.