

O REGIME DE LIMITES DE GASTOS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: ANÁLISE SOBRE UM PROCESSO EM CURSO

SOLANGE JARCEM FERNANDES

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil

RESUMO: O texto tem como objetivo analisar a Emenda Constitucional Estadual n. 77/2017, verificando seus efeitos na Política de Valorização dos Professores da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. A decisão metodológica de análise se justifica em razão da mesma ter sido apresentada, votada e implantada na sequência da aprovação da EC n. 95/2016 com poucas variações em termos de conceitos e de conteúdo. Os dados documentais foram obtidos por meio do Estatuto do Magistério Estadual, dos Balanços Orçamentários, dos Sindicatos e da análise da legislação federal e estadual. Conclui-se que a EC n.77/2017 promoveu a redução dos vencimentos salariais dos professores temporários, contribuiu para o aumento da alíquota previdenciária e postergou para 2024 a integralização do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) no vencimento dos docentes efetivos.

PALAVRAS-CHAVE: Emenda Constitucional n. 95/2016. Emenda Constitucional Estadual n. 77/2017. Valorização do Magistério. Vencimentos Salariais.

INTRODUÇÃO

O texto tem como objeto de análise a Emenda Constitucional Estadual n.77/2017 (EC n.77/2017), em relação à política de valorização dos professores da educação básica da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. O objetivo do trabalho foi analisar os efeitos que essa Emenda, em alinhamento à Emenda Constitucional n. 95/2016 (EC n. 95/2016) produziu na Política de Valorização do Magistério em termos de remuneração salarial da rede pública estadual.

A decisão metodológica de análise das Emendas Constitucionais da União e Estadual se justifica em razão de que a Emenda Estadual, em indução federativa, ter sido apresentada, votada e implantada na sequência da aprovação da EC n. 95/2016 com poucas variações em termos de conceito e de conteúdo.

Nesse novo regime de restrições de gastos no Estado, em particular na área de educação, a Emenda já produziu efeitos nas políticas de valorização dos professores da rede pública estadual, apesar do seu pouco tempo de implantação. Ela tem impactado diretamente o *continuum* de algumas conquistas que vinham ocorrendo nas últimas

décadas, seja por meio de negociações salariais entre os profissionais da educação pública e o executivo estadual, em razão do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), das induções remuneratórias da subvinculação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Plano Estadual de Educação (PEE).

Ressalta-se que as políticas públicas de abrangência nacional no contexto do Estado brasileiro, com a União atuando como coordenadora e indutora, têm se concretizado de distintas formas nos entes federativos, mas, no entanto,

[...] a concepção de federalismo cooperativo e democrático promulgado pela Constituição Federal de 1988 e as práticas políticas encenadas desde então, que combinam a indução da União e a adesão dos entes federados, promovem, para as políticas setoriais, acordos que podem remeter a rupturas, resistências, ou meramente à adesão formal. Isso devido ao entendimento de que assumir a política oriunda da esfera nacional pode significar a ampliação de financiamento, pelo caráter complementar e supletivo da União. (FERNANDES; FERNANDES, 2016, p. 277).

No sentido de adesão formal às políticas restritivas de gastos da União, a EC n. 77/2017 do Estado de Mato Grosso do Sul, veio no bojo das políticas de cortes em investimentos públicos para a área social em um contexto de forte ofensiva das políticas de cunho neoliberal, se contrapondo às políticas universalistas propugnadas na Constituição Federal de 1988.

Em contexto amplo, restringir gastos na área social atinge diretamente os menos favorecidos economicamente, e também as classes de trabalhadores organizados por meio de Sindicatos, Federações e outras representações da sociedade civil, no sentido de que há um impeditivo legal que retira direitos e diminui conquistas.

A metodologia utilizada teve como base a análise dos documentos produzidos no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul e pela Federação dos Trabalhadores em Educação (FETEMS) e a análise das legislações produzidas nesses três anos de implantação da EC n. 77/2017. A partir dos dados levantados foi possível apreender os movimentos do poder executivo estadual na condução de transformações estrategicamente delineadas, que têm tornado efetivas as mudanças em curso.

A EC n. 77/2017 passou a vigorar por dez exercícios financeiros abrangendo os anos de 2017 a 2027, com possibilidade de revisão a partir do quinto ano de vigência da lei (MATO GROSSO DO SUL, 2017). As emendas restritivas do gasto público primário, conforme argumenta Vazques (2016, p. 1), “[...] congela os gastos públicos em termos reais, retirando a decisão de gasto da esfera da política ao estabelecer um indexador econômico fixo, que não possui qualquer relação com a capacidade de arrecadação (receita) ou com as demandas por bens e serviços públicos”.

Por sua vez, a luta pela valorização do magistério, caminha no sentido contrário ao das restrições impostas, pois ela se configura em um dos princípios que se consubstanciou na Constituição Federal de 1988 e leva em conta dimensões como salário

FERNANDES, S. J.

digno e carreira apropriada (GOUVEIA; TAVARES, 2012, VIEIRA; SCHEIBE, 2016), formação inicial e continuada, condições de trabalho e ingresso por concurso público (DOURADO, 2016).

Os estudos da área vinham demonstrando avanços que, mesmo não sendo tão abrangentes quanto o desejado pela categoria, eram a base material das reivindicações. Dessa forma, no limite desse texto, elencamos como conquistas a obrigatoriedade de os entes federativos implantarem os Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração, o Piso Salarial Profissional por meio da Lei do PSPN (2008), as subvinculações de, no mínimo, 60% dos Fundos Contábeis para pagamento de salários, e as Metas dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação que se delinearão para o decênio de 2014 a 2024, em específico as metas relacionadas ao financiamento da educação pública, a formação inicial e continuada, a carreira e a remuneração.

No entanto, a implementação dessas políticas educacionais sofreu uma restrição abrupta pela implantação da EC n. 95/2016, que propôs um novo regime fiscal dispondo de limites individualizados para as despesas primárias em âmbito federal para os exercícios posteriores a 2017. Para Martins (2017, p. 20), “[...] a emenda não apenas muda a regra, mas atinge e fere princípio sensível, e assim viola cláusulas pétreas”, pois a limitação de gastos impostos ao executivo impacta diretamente as políticas públicas de cunho social.

Procurando discutir os efeitos da emenda restritiva de gastos em âmbito estadual, este trabalho apresenta, na primeira seção, a base legal das emendas nacional e estadual. Na segunda seção são apresentados e analisados os dados orçamentários e de remuneração, e, por fim, tecem-se as considerações finais.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 E EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 77/2017: CONGELA OS GASTOS PRIMÁRIOS, MAS NÃO CONGELA OS JUROS

No contexto político engendrado pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e com a ascensão do novo executivo e equipe econômica comandada por Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, tendo como argumento que a crise pela qual passava o Estado brasileiro foi forjada por má gestão e pelo desequilíbrio fiscal das contas públicas, o executivo federal propôs como solução para a crise uma agenda econômica liberal.

Dessa forma, entre as muitas ações propaladas e iniciadas, tendo como foco central o equilíbrio fiscal das contas do governo em moldes neoliberais, sob a tutela do Banco Mundial, Henrique Meirelles propõe medidas de contenção dos gastos primários, sob o argumento de que não havia “[...] possibilidade de prosseguir economicamente no Brasil gastando muito mais do que a sociedade pode pagar” (EL PAÍS, 2016). A política delineada foi baseada na cartilha do Programa *Uma Ponte Para o Futuro* do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, com políticas públicas atreladas à limitação de gastos sociais, invertendo a lógica, até então estabelecida, dos gastos realizados de acordo com a disponibilidade de riquezas que o país pudesse gerar.

A EC n. 95/2016, em forma de proposta, foi encaminhada para Câmara dos Deputados com o número 241/2016 e foi aprovada sem mudanças ou alterações. O denominado novo regime fiscal atua diretamente nas despesas primárias¹ do governo brasileiro por um período de vinte anos, estabelecendo que só a partir do décimo ano em

vigência (2026), o presidente em exercício poderá propor alterações na fórmula e nos instrumentos de cálculo dos percentuais de investimento para os outros dez anos. Ela determina, para cada um dos poderes da república, limites de gastos controlados e revisados pela inflação do ano anterior pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou pelo índice que vier lhe substituir (BRASIL, 2016).

A EC n. 95/2016 foi um golpe certo que atingiu a essência das políticas de cunho social. Ela representou a coroação das políticas de austeridade fiscal que vinham sendo ensaiadas, apresentadas algumas vezes de forma contundente ou em dosagens mais brandas, mas que vinham avançando desde os anos de 1990. Ela representa mais do que a limitação dos gastos primários. Mostra nitidamente a disputa pela fatia social do fundo público e por uma concepção de sociedade que se contrapõe frontalmente à concepção dos direitos sociais, vigente na Constituição Cidadã de 1988.

Vazquez (2016) sintetiza a EC 95/2016 como um modelo imbuído de uma visão que desestrutura o financiamento da política social brasileira, a qual se expressou nas últimas décadas em conquistas sociais garantidas na Constituição de 1988. Constituição essa que visou estabelecer prioridades e preservar o gasto público nas áreas sociais, independente do governo que estivesse no poder. A disputa é por fatias maiores do fundo público e o discurso ressonante é o da austeridade fiscal, com cortes nos investimentos que atingem a saúde, a educação, a assistência social e todas as áreas básicas e essenciais do país, cuja desigualdade social é uma das mais significativas do mundo.

Tais cortes orçamentários geram um efeito *leviatanicamente* continuado que vai reduzindo e, e ao mesmo tempo, passando para o mercado o que constituem políticas públicas e sociais. Dessa forma não se trata apenas de reduzir, mas cobrar de forma direta ou indireta o que constitucionalmente é definido como direito social e cidadão. (JESUS, 2017, p. 9).

Mesmo em um contexto no qual a economia esteja bem, não poderá haver crescimento das despesas totais acima da inflação. Ao se fixar o teto por vinte anos, a consequência mais imediata é de que os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, e todas as ações e funções inerentes à organização e administração do Estado, ficam comprometidas. Além de retirar do “[...] cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico” (MARIANO, 2017, p. 262).

Em alinhamento à legislação nacional, o estado de Mato Grosso do Sul, aprovou a EC n. 77/2017 com ajuste fiscal semelhante ao promovido pela EC n. 95/2016, porém com algumas poucas alterações como convém a chamada autonomia administrativa entre os entes federativos. A Emenda teve rápida tramitação no legislativo de Mato Grosso do Sul: entrou para votação no plenário no dia 14 de abril, e no dia 18 de abril de 2017 já estava publicada em Diário Oficial.

FERNANDES, S. J.

As justificativas para a rápida aprovação era que o estado precisava do ajuste fiscal devido à crise econômica iniciada no final de 2014, e a principal medida de contenção da crise seria a adequação das despesas às novas condicionantes macroeconômicas pelas quais passava o Estado brasileiro. Por isso, a EC n.77/2017, aliada ao contingenciamento das despesas com pessoal, com o saneamento da folha de pagamento, o bloqueio de novos cargos comissionados, reavaliação dos concursos públicos e nomeação de pessoal efetivo, seria parte das medidas adotadas pelo governo.

Em linhas gerais a EC n. 77/2017, instituiu o Regime de Limitação de Gastos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no estado, que passou a vigorar por 10 exercícios financeiros (2017/2027), sendo que no exercício fiscal de 2018, para as despesas primárias, ficou estabelecido que o valor nominal de gastos seria o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos próximos exercícios ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE). O texto alterou os artigos 55, 56, 57, 58 e 59 da Constituição Estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Apesar do alinhamento da Emenda estadual à Emenda da União, as mudanças aprovadas na estadual possuem uma redação um pouco mais branda em relação ao tempo de duração. O tempo de vigência se limita a dez exercícios, prevendo que no 5º ano de cumprimento do regime fiscal, o executivo estadual poderá propor como projeto de lei complementar a alteração do método de correção dos limites de gastos. Quando houver crescimento da receita líquida, o que exceder o índice de correção, é prevista a aplicação de 20% deste total, que pode ser elevado em até 50% à desejo do poder executivo, mas não poderá ser maior que 90% do valor nominal de receita corrente líquida (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

A VALORIZAÇÃO DOCENTE SOB IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE RESTRIÇÕES DE GASTOS

A valorização dos profissionais da educação básica teve os seus dispositivos disciplinados pela Lei n. 9.394/1996 (1996a), que delegou aos sistemas de ensino os detalhamentos do princípio da valorização profissional da educação escolar. Dessa forma, “[...] a valorização profissional dos professores de educação básica, de forma descentralizada, ficou sob responsabilidade de cada ente federativo, mediante aprovação local de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração” (FERNANDES; FERNANDES; CAMPOS, 2019).

Concomitantemente à aprovação da LDB, foi aprovada a Lei n. 9.424/1996 que implantou o FUNDEF, instituindo reserva orçamentária por meio da subvinculação de no mínimo 60% dos recursos do Fundo para o pagamento de salários, também determinou e reafirmou a obrigatoriedade de os entes federativos aprovarem os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) para os profissionais do magistério. Com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, os 60% da subvinculação orçamentária foi mantida pela Lei 11.494/2007.

Os Fundos contábeis não trouxeram recursos novos ao estado de Mato Grosso do Sul, mas propiciou uma redistribuição da receita estadual para as redes municipais de ensino, no contexto de municipalização induzido pelo FUNDEF, a partir dos anos 2000, estimulada pela sistemática do valor *per capita* do Fundo. Esse movimento de redistribui

ção intra-redes, com perdas de receitas pelo estado, tem servido como um dos argumentos do executivo nas negociações salariais pois o gasto com pagamento dos docentes e encargos pessoais tem consumido entre 80% a 110% dos recursos dos Fundos.

A Lei que regulamentou o FUNDEB determinou também a implantação do PSPN que ocorreu em 2008 (Lei n. 11.738/2008). No entanto, desde a sua implantação a categoria docente teve que se mobilizar e se organizar para atuar no campo jurídico e político para que ocorresse a sua efetivação. Porém, no conjunto dos 79 municípios do estado, apenas 52 pagavam o piso salarial, e desses apenas cinco municípios iniciam o pagamento do piso na formação ensino superior (FETEMS, 2019).

Ressalta-se que a implantação do PSPN no estado só ocorreu efetivamente após o ganho de causa parcial da União na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) em 2011. De 2008 a 2011, os entes federativos entraram em ‘compasso de espera’ para a implantação da Lei que garantiria um piso nacional diminuindo a diferenças salariais em contexto federativo (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011).

Com o ganho parcial da ADIn, os docentes representados pela FETEMS, negociaram com o executivo estadual o “Pacto Pela Valorização dos Trabalhadores em Educação e Modernização do Estatuto dos Profissionais da Educação Pública de Mato Grosso do Sul”, chamado pela categoria profissional de “Pacto pela Valorização do Magistério” ou simplesmente de Pacto (FETEMS, 2012). O documento referendando o Pacto foi assinado em 15 de outubro de 2012, sendo legitimado simbolicamente no dia do Professor, e a sua aprovação ocorreu em 2013, pela Lei estadual n. 182/2013.

A assinatura do Pacto ocorreu de forma tardia, e os anos de espera do julgamento da ADIn, de 2009 a 2011, foi um período demarcado por intensas correlações de forças entre os trabalhadores da educação e o governo. Nesse período, o governo estadual “[...] não dialogou com a categoria e nem cedeu em relação às reivindicações, e quando decidia dialogar era com o objetivo de protelar manifestações e greves” (FERNANDES, 2018, p. 2).

O Pacto regulamentou o pagamento do piso salarial, a integralização do PSPN² e a regulamentação de 1/3 da jornada de trabalho sem os educandos. A integralização seria de forma escalonada a partir do ano de 2015 até o ano de 2018, tendo como cláusula de barreira a hipótese dos valores destinados para a remuneração esbarrarem na Lei de Responsabilidade Fiscal, e, nesse caso, os índices seriam revistos (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

O tempo do Pacto teve que se adequar ao tempo político, pois em 2015 assume um novo executivo estadual e o Pacto é referendado com alterações pelo novo governador. As novas alterações ocorrem por meio da Lei estadual n. 200/2015, que manteve a jornada de trabalho nos termos estabelecidos, mas mudou a data da integralização do PSPN. Em 2019, a integralização do Piso estadual sofreu um novo escalonamento conforme a Lei Complementar estadual n. 266/2019, estabelecendo que a equivalência de 100% seria integralizada até o ano de 2024, conforme observado no Quadro 1, em clara indução da EC n. 77/2017, estendendo para mais seis anos a sua efetivação.

Quadro 1: Escalonamentos para a integralização do PSPN para os profissionais da Educação da Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul

Lei Complementar	Integralização	Resultado
LC n. 182/2013	A Integralização ocorreria de 2015 até 2018	Foi repactado em 2015.
LC n. 200/2015	A integralização do PSPN passaria a ocorrer a partir de 2018 e iria até 2021.	Foi repactado em 2019, já sob a vigência da EC n.77/2017.
LC n. 266/2019	Modificou os vencimentos salariais e o tempo de contrato para os professores com contratos temporários, os chamados professores convocados. A integralização de 100% do PSPN de 2021 passa para 2024 conforme as datas fixadas na lei.	Sob a vigência da Emenda Constitucional n.77/2017, esta Lei Complementar introduz uma minirreforma no Estatuto do Magistério e derruba o princípio da isonomia salarial. Passa a existir uma tabela salarial para efetivos e outra tabela para convocados com valores diferenciados de vencimentos.

Fonte: LC n. 182/2013, LC n. 200/2015 e LC n. 266/2019 (MATO GROSSO DO SUL, 2013, 2015 e 2019).

Com a Lei Complementar n. 266/2019, mais uma vez permaneceu no horizonte futuro do professor o pagamento integral do PSPN. Como a metáfora apresentada por Fiori, a valorização do professor por meio remuneratório tem se constituído, via de regra, como uma “fuga para a frente” (FERNANDES; FERNANDES. CAMPOS, 2019).

No contexto de implementação das políticas educacionais que produziu o Pacto, prevendo a integralização de 100% do PSPN aos vencimentos salariais, sendo adiado a cada mudança do contexto político, e ainda do atendimento da meta 17 que está condicionada ao aumento do financiamento da educação pública, em respostas afinadas em nível nacional e local, o que se observou no campo político e econômico foi a organização do Estado em torno da emenda restritiva de gastos, utilizando diferentes estratégias para a execução das medidas de contenção dos gastos públicos. No próximo item apresentamos alguns efeitos da EC n. 77/2017 possíveis de serem mensurados nesse espaço de tempo delimitado para a pesquisa.

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 77/2017 E A (DES) VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

Políticas restritivas via de regra atingem essencialmente as áreas em que o Estado deve atuar mais fortemente para diminuir as desigualdades. Também atinge a grande maioria da classe trabalhadora, tendo em vista que o grau de desigualdade social e de

renda do país ainda é um dos maiores do mundo (ARRETCHE, 2015). São um balizador que sinaliza a adoção de um modelo de austeridade fiscal que pune os mais pobres.

Como parte de ações de diminuição do setor estatal, cumpre um dos postulados básicos da cartilha neoliberal a da Disciplina Fiscal, que prescreve como receituário para os países em desenvolvimento, a limitação do teto de gastos públicos, que, na prática, reduz as despesas com serviços básicos e essenciais. Se durante as últimas décadas houve intensa correlação de forças dos setores da sociedade civil, que atuaram e obstaculizaram estes postulados neoliberais, o cenário político mudou a partir de 2016, e essa onda liberalizante ganha força e determina novos desenhos para as políticas públicas e sociais.

O que se observa a partir desse momento histórico é a retomada dessas forças e a derrubada de direitos e de conquistas que propiciaram uma certa melhora no bem-estar-social. Período em que se observa no campo social crescimentos dos índices que sinalizam uma melhora da conjuntura, expresso no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que passou de 3,2% em 2003 para 5,1% em 2008, na criação de 8,5 milhões de empregos formais em 2008, e no *per capita* da população vivendo abaixo da linha de pobreza e de miséria³ em 2003, que diminuiu de 35,8% e 15,2% para 22,6% e 7,6% respectivamente em 2008. (NOVELI, 2014). Além do reajuste do salário mínimo que teve aumento real de 65,45% até o ano de 2015 (DIEESE, 2019).

A melhora dos índices não pode ser atribuída a fatores isolados Para Arretche (2015), a combinação no tempo, do efeito de diferentes políticas e a consequente redução das desigualdades incluíram decisões políticas sobre o destino do gasto público.

Na conjuntura local os reflexos desses índices também foram sentidos. O aumento real no vencimento base do professor foi significativo entre os anos de 2003 a 2015, ainda que pese a suspensão da Lei do PSPN entre 2009 a 2011. Na comparação com o salário mínimo, o vencimento inicial do docente com ensino superior em 2003 era de R\$ 730,77, equivalia a três salários mínimos. Em 2015, o vencimento desse profissional foi de R\$ 4.245,39, ou 5,38 salários mínimos. O salário do docente no final da carreira em 2003 era de R\$ 1.023,08, que equivalia a 4,27 salários mínimos; em 2015 era de R\$ 6.835,08, ou 8,67 salários mínimos, para um período de quarenta horas, apresentando ganhos acima dos índices inflacionários e que levou o magistério estadual a figurar entre os maiores vencimentos do País (FETEMS, 2003; 2015).

O efeito da EC n.77/2017 no vencimento salarial docente ocorreu com a mudança da legislação. Ato contínuo a Emenda n.77/2017, o governo apresentou duas propostas de modificações à legislação, que teve rápida tramitação no legislativo estadual: a do aumento da alíquota do fator previdenciário de 11% para 14% para todos os servidores, e a da quebra do princípio de isonomia prevista no Estatuto do Magistério estadual. O aumento da alíquota previdenciária ocorreu por meio da Lei n. 5.101/2017, e a quebra do princípio de isonomia se deu por meio da Lei Complementar n. 266/2019.

Quanto à isonomia salarial, a modificação estipulou valores diferenciados para os vencimentos básicos dos docentes convocados e efetivos. Anterior à modificação da lei, os vencimentos básicos da carreira aconteciam por meio dos níveis e classes. Os níveis representam o grau de formação (ensino médio, graduação, pós-graduação *lato sensu* e mestrado) e as classes representam o tempo de serviço e os percentuais de reajuste em cada tempo da carreira, vão das letras A até a letra H (MATO GROSSO DO SUL, 2000). Com

a mudança do Estatuto do Magistério, os docentes convocados tiveram seus vencimentos básicos diminuídos, em clara indução da Emenda, na lógica de que se não é possível diminuir os vencimentos básicos dos servidores efetivos, diminuí-se os vencimentos das categorias mais fragilizadas e precarizadas.

Essa mudança impacta diretamente os gastos com salários, e a rede estadual conta com onze mil docentes convocados e oito mil concursados⁴. Os docentes convocados realizam as mesmas funções dos concursados e têm a mesma carga horária de trabalho. Os docentes efetivos também foram atingidos pela mudança da lei, pois nos últimos anos os concursos realizados têm contemplado uma carga horária de 20 horas semanais, e sempre foi prática dos docentes assumirem outras 20 horas em caráter temporário como convocados. Nesse caso, o profissional efetivo perceberá pela convocação das outras 20 horas, remuneração conforme tabela dos docentes convocados.

Tabela 1: Rede Estadual de Ensino/MS: Vencimento Professores com Graduação/40 horas semanais -2016/2019 (valores correntes)

Ano	Concursado Início de Carreira	Concursado Final de Carreira	Convocado*
2016	5.007,54	8.062,14	5.007,54
2017	5.154,75	8.299,15	5.154,75
2018	5.757,27	9.269,20	5.757,27
2019	6.445,47	10.377,21	4.099,98
Percentual de acrécimo 2018/2019	11,95%	11,95%	-
Percentual de decrécimo 2018/2019	-	-	(-28,78%)

Fonte: Tabelas de Salários FETEMS (2016 a 2019).

*Até 2018 eram contratados a cada semestre. A partir de 2019 passam por processo seletivo simplificado com provas objetivas e análise curricular, podendo ter o contrato prorrogado por até dois anos.

De acordo com a tabela 1, os vencimentos salariais dos professores efetivos em início e final de carreira tiveram aumentos percentuais de 28,71% no período de 2016 a 2019, e desse percentual entre 2018 e 2019 o aumento foi de 11,95%. Os vencimentos salariais dos professores convocados apresentaram uma redução de menos (-18,12%) entre 2016 e 2019, e entre 2018/2019 reduziu em (-28,78%). Com isso eles passaram a receber valores menores que o do ano de 2016.

Com a redução dos vencimentos para os convocados, a valorização proposta nas metas do PEE e na integralização do PSPN ficaram comprometidas, uma vez que convocados representam mais de 58% da força de trabalho estadual. Com esses percentuais de docentes convocados, a precarização do trabalho já era evidente, pois eles não realizaram a movimentação na carreira em relação ao tempo de serviço (classe) mes

mo quando contratados consecutivamente em todos os semestres. A nova lógica do Estatuto do Magistério Estadual é a de que carreira e remuneração passam a ser direito apenas da parcela dos professores que prestou concurso público. Segundo o governo do estado, a economia anual com salários dos convocados, a partir do ano de 2019, seria de até R\$ 130 milhões de reais (JORNAL CORREIO DO ESTADO, 2019).

O aumento da alíquota previdenciária para todos os servidores estaduais ocorreu na sequência do EC n. 77/2017. Ressalta-se que o executivo estadual, no período de 2017 a 2019, promoveu duas reformas na previdência estadual. A primeira em 28 de dezembro de 2017, que começou a vigorar em maio de 2018, e a segunda em 12 de dezembro de 2019, acompanhando a reforma da previdência nacional. As reformas da previdência estadual foram tensionadas com a justificativa da necessidade de diminuição dos gastos públicos e do combate ao déficit previdenciário.

A reforma de 2017 elevou a alíquota do fator previdenciário para os servidores que recebiam vencimentos acima do teto do INSS, que era R\$ 5.531,00 (BRASIL, 2017). Na nova proposição, os salários com valores até o teto do INSS continuaram a contribuir com 11%, os valores acima do teto tiveram incidência de 14% sobre a diferença. No movimento da carreira estipulada no Estatuto do Magistério Estadual, somente os docentes com 40 horas, com formação ensino médio e docentes em início de carreira com graduação e pós-graduação *lato sensu* percebiam valores abaixo do teto do INSS (FETEMS, 2017).

Analizamos na tabela 2 a receita líquida de impostos do estado e a receita de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) com o objetivo de verificar o comportamento da receita estadual com a barreira imposta pela EC n. 77/2017 nos anos que antecederam a implantação (2014/2016) até o ano de 2019. A Emenda determinou que, para o exercício de 2018, o valor nominal previsto seria o da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA/IBGE.

Tabela 2: Receitas Líquida de impostos e valores de MDE da Rede Estadual de MS (2014/2019)

ANO	Total da Receita Líquida de Impostos	MDE - 25%	Varição percentual ano a ano
2014	9.259.117.641,87	2.314.779.410,47	-
2015	8.713.470.112,89	2.178.367.528,23	(-5,89%)
2016	8.781.565.526,11	2.195.391.381,53	0,78%
2017	9.136.481.675,34	2.284.120.418,84	4,04%
2018	9.539.834.245,37	2.384.950.572,96	4,41%
2019	9.659.657.812,87	2.414.914.453,21	1,25%

Fonte: MATO GROSSO DO SUL. Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2014 a 2019. Correção: IPCA/IBGE dez.2019.

FERNANDES, S. J.

É fato que, em períodos de normalidades, a arrecadação de impostos tende a ter variações percentuais acima dos índices que medem a inflação, não apresentando esse mesmo comportamento em situações de crise, sendo que essas interferem diretamente na capacidade de arrecadação dos entes federativos (AMARAL, 2016). Na análise das receitas de impostos do estado, verificou-se que a desaceleração econômica observada no final do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff foi sentida no estado de Mato Grosso do Sul no ano de 2015, com queda de receita na ordem de (-5,89%).

Tomando 2014 como ano base de análise, a receita teve um crescimento pequeno em 2016, de 0,78%, e acima de 4% em 2017 e 2018. Mas em termos absolutos, os valores de 2016 e 2017 continuaram menores que o operado em 2014, e o crescimento de 2018 e 2019 foi de 3,03% e 4,32%, respectivamente.

Esse comportamento da receita nos permite verificar que, mesmo que o artigo 56, inciso II da EC n. 77/2017 determinar que os fundos e as receitas de aplicação vinculadas não constam dos limites estabelecidos em 2019, primeiro ano de implementação efetiva da regra - pois 2018 valeu o estabelecido pela LDO -, a receita teve uma variação de apenas 4,32% acima dos valores de 2014 e o crescimento foi de apenas 1,25% em comparação com 2018. Vale ressaltar que o processo inflacionário nos anos de 2014 a 2016 apresentaram índices acima de 6%, com 2015 tendo o índice de 10,67% (IPCA/IBGE). Dessa forma, o cenário que se delinea para valorização em termos salariais não são os mais propícios, tendo em vista que a partir de 2019 os valores financeiros destinados à MDE já estão limitados em valores pouco acima do ano de 2014.

Na tabela 3 apresentamos o movimento das receitas adicionais para a educação estadual, considerando que essas receitas não entram na vinculação mínima dos 25% obrigatórios para estados e municípios (Art. 2012 CF/1988). Os valores foram subdivididos em recursos repassados pelo FNDE e receitas de convênios, e outras receitas que foram discriminadas sem especificar a origem dos recursos.

Tabela 3: Mato Grosso do Sul: Receitas Adicionais para a Educação (2014-2019)

ANO	Receitas adicionais (FNDE e convênios)	Outras receitas (sem especificar origem)	Total de Outras receitas	Representação em % das receitas adicionais na participação da receita total para a educação*
2014	115.527.317,14	406.154.818,66	521.682.135,66	18,40%
2015	94.058.271,91	324.826.452,30	418.884.724,21	16,10%
2016	174.389.994,08	688.442.052,64	862.832.046,72	28,2%
2017	144.841.306,48	730.034.058,54	874.875.365,02	27,70
2018	104.629.889,62	0,0	104.629.889,62	4,20%
2019	118.566.230,89	0,0	118.566.230,89	4,67%

Fonte: SIOP e Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2014 a 2019. Correção IPCA/IBGE dez.2019.

*Percentuais baseados na soma total dos recursos para MDE e do total de Outras Receitas para a Educação.

O movimento dos dados acima é significativo para aferição dos efeitos da Emenda na receita total da educação estadual. Em 2014 essas receitas representavam 18,40% do total de receitas realizadas apresentando crescimento significativo em 2016 e 2017. Em 2018, sob a vigência da Emenda, o percentual das receitas adicionais cai para 4,20%, e em 2019, para 4,67%, mantendo essencialmente os repasses do FNDE e os recursos de convênios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EC n. 77/2017, apesar do seu pouco tempo de implantação, já produziu efeitos na política de valorização do magistério público estadual. Encerrou um ciclo (FERNANDES, 2019) iniciado nas últimas décadas. Ciclo que teve, por um lado, as condições favoráveis da economia, com crescimento da receita estadual até o ano de 2015, e por outro, contou com a mobilização e a organização docente por meio dos Sindicatos e das Associações representativas dos profissionais do magistério, influenciando sobremaneira nas políticas setoriais.

Mas, no panorama estabelecido a partir de 2017, a reforma instituída pela Emenda em conjunto com a Reforma Trabalhista e outras reformas, que despontam no cenário nacional e que, por indução federativa, chegarão no cenário estadual, indicam fortes restrições de direitos e de financiamento público, o que exigirá um grau maior de organização da categoria profissional no campo da política e no campo jurídico.

As principais mudanças, que já são visíveis no início da sua implementação, ocorreram no Estatuto do Magistério com a derrubada do princípio da isonomia salarial, diminuindo os vencimentos dos professores convocados, que representam mais de 50% da força de trabalho do magistério estadual, e nas duas reformas da previdência estadual, com a primeira em 2017 aumentando as alíquotas de contribuição previdenciária de 11% para 14%. A indução da Emenda também foi sentida quando o executivo estadual postergou para seis anos a integralização de 100% do PSPN, pois originalmente essa integralização deveria ter ocorrido em 2018, depois passou para 2021, e agora ocorrerá em 2024, caso não aconteçam outras mudanças.

Na área do financiamento, foram observados decréscimos significativos nas receitas adicionais para a educação, e os recursos de MDE operaram em 2019 com valores próximos aos de 2014. Enfim, esse é o panorama do contexto em que houve o cumprimento das regras instituídas, mas no novo cenário político desenhado para a educação a partir de 2019, as tendências que se delineiam aparentam ser mais rigorosas do que a própria Emenda restritiva de gastos.

Artigo recebido em: 31/03/2020
Aprovado para publicação em: 17/05/2020

FERNANDES, S. J.

THE EXPENDITURE LIMIT REGIME IN THE FRAMEWORK OF THE FISCAL BUDGET AND SOCIAL SECURITY IN THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL: ANALYSIS OF AN ONGOING PROCESS

ABSTRACT: The text aimed to analyze the State Constitutional Amendment number. 77/2017 verifying its effects on the Policy of Valuing Basic Education Teachers of the State Education Network of Mato Grosso do Sul. The methodological decision of analysis is justified because it was presented, voted and implemented following the approval of CA n. 95/2016 with few variations in terms of concept and content. The documentary data were obtained through the Statute of the State Magisterium, the Budget Balances, the Unions and the analysis of the federal and state legislation. It is concluded that CA n.77 / 2017 promoted the reduction of salary salaries for temporary teachers, contributed to the increase of the social security rate and postponed until 2024 the payment of PSPN in the salary of effective teachers.

KEYWORDS: Constitutional Amendment n. 95/2016. State Constitutional Amendment n. 77/2017. Appreciation of the Magisterium. Salary Wages.

EL RÉGIMEN DE LÍMITES DE GASTOS EN EL ÁMBITO DEL PRESUPUESTO FISCAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: ANÁLISIS SOBRE UN PROCESO EN CURSO

RESUMEN: El texto tuvo como objetivo analizar la Enmienda Constitucional Estadual n. 77/2017 verificando sus efectos en la Política de Valorización de los Profesores de la Educación Básica de la Red Estadual de Enseñanza de Mato Grosso do Sul. La decisión metodológica de analice se justifica en razón de que ella fue presentada, votada e implantada en la secuencia de la aprobación de la EC n. 95/2016 con pocas variaciones en términos de concepto y de contenido. Los datos documentales fueron obtenidos por medio del Estatuto del Magisterio Estadual, de los Balances Presupuestarios, de los Sindicatos y del analice de la legislación federal y estadual. Se concluye que la EC n.77/2017 promovió la reducción de los vencimientos salariales de los profesores temporarios, contribuyó para el aumento de la alícuota previsional y postergó para 2024 el pagamento integral del PSPN del vencimiento de los docentes efectivos.

PALABRAS CLAVE: Enmienda Constitucional n. 95/2016. Enmienda Constitucional Estadual n. 77/2017. Valorización del Magisterio. Vencimientos Salariales.

NOTAS

1) São todas as despesas realizadas pelos entes federativos associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Pode ser de natureza obrigatória ou discricionária. A obrigatória é o conjunto de gastos com pagamentos de pessoal, encargos sociais, benefícios da assistência social, benefícios previdenciários. As discricionárias são as que podem ser cortadas e/ou ajustadas sem necessidade de alteração em lei (STN, 2019).

2) A integralização do vencimento básico é para atender ao artigo 49 Lei Complementar n. 87/2000, art. 49. "O piso salarial da categoria funcional de Professor é o fixado para a classe A, nível I, com carga horária de vinte horas semanais" (MATO GROSSO DO SUL, 2019).

3) Não existe um consenso sobre o significado de linha de pobreza e de miséria no Brasil. Alguns estudos indicam que na linha de pobreza está a população que tem uma renda per capita de mensal de ½ salário mínimo, e na linha da miséria estão incluídas as pessoas que vivem com, no máximo, 1/4 do salário mínimo (NOVELI 2014).

4) Informação disponível no Jornal Correio do Estado (2019). Utilizou-se dessa fonte, pois o acesso à informação sobre o número de professores concursados e professores convocados nas estatísticas educacionais estaduais é um dado de difícil obtenção. Apesar das leis que garantem o acesso a informação, as mesmas não são repassadas no tempo necessário à pesquisa.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** *RBPAAE* - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 31 out, 2017.

ARRECH, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea ‘e’ do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ADCT, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília/ DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 14 out. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Boletins Estatísticos da Previdência Social: 2017.** Brasília, 2020. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/09/beps18.07.pdf>. Acesso em: 20 de jan. de 2020.

DIEESE. **Nota Técnica** – Salário Mínimo: pela manutenção da valorização. São Paulo, n. 18, 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec218SalarioMinimo.html>. Acesso em: 19 mar.2020.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** O Epicentro das Políticas de Estado Para a Educação Brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para Carreira e Remuneração Docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n.41, p. 88-101, mar. 2011.

FERNANDES, S. J.

FERNANDES, M. D. E. Direitos Interrompidos: o PSPN diante do ajuste fiscal. **Fórum Nacional Popular de Educação**. Brasília/DF, 2018. Disponível em <http://www.fnpe.com.br/docs/apresentacao-trabalhos/eixo>. Acesso em 20 de jan. 2020.

FERNANDES, M.D.E; FERNANDES, S. J. Vencimento Salarial Docente: o caso do Fundeb e do PSPN. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 10, n. 18, p. 275-292, jan./jun. 2016.

FERNANDES, M.D.E; FERNANDES, S. J; CAMPOS, V.G. Remuneração Docente: efeitos do plano de cargos, carreira e remuneração em contexto municipal. **Ensaio: avaliação em Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v.28,n. 106, jan./mar. 2020.

FETEMS. Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. **Pacto de Valorização dos Trabalhadores em Educação e Modernização do Estatuto dos Profissionais da Educação Pública de MS**. Campo Grande, MS, 2012. Disponível em: <https://www.fetems.org.br/Informacoes/mocoes/menu:3/submenu:11/>. Acesso em: 6 abr. 2018.

_____. **Tabelas Salariais**: anos de 2003, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Campo Grande/MS, 2020. Disponível em: <https://www.fetems.org.br/Informacoes/mocoes/menu:3/submenu:11/> Acesso em: 20 de jan. 2020.

GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. O magistério no contexto federativo: Planos de Carreira e Regime de Colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p. 185-197, jan./jun. 2012.

GOVERNO publica novos valores de salários de professores temporários. **Jornal Correio do Estado**. Campo Grande/MS, 1º de ago, 2019, Editorial. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/>. Acesso em: 20 de jan. 2015.

JESUS, W. F. de (Org). **O Financiamento da Educação Básica no Brasil em Tempos do Golpe Parlamentar e da EC 95/2016**. Uberlândia: Culturatrix, 2017.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr.2017.

MARTINS, P. S. Impactos da Emenda Constitucional n. 95 no financiamento da Educação. In: JESUS, W. F. de (Org). **O Financiamento da Educação Básica no Brasil em Tempos do Golpe Parlamentar e da EC 95/2016**. Uberlândia: Culturatrix, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Lei complementar n. 182, de 19 de dezembro de 2013. Altera o Anexo II da LC nº 151/2010, altera e acrescenta dispositivos LC n. 49/1990 e dá outras providências. **DIOSUL**. Campo Grande: Imprensa Oficial, n. 8.581, 20 dez. 2013. Seção 1, p. 01-02.

_____. **Lei Complementar n. 200**, de 13 de julho de 2015. Dá nova redação ao § 3º do art. 24 e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 49, da LC n. 87/2000. **DIOSUL**. Campo Grande: Imprensa Oficial, n. 8.961, 14 jul. 2015. Seção 1, p. 01-02.

_____. **Emenda Constitucional n. 77** de 18 abril de 2017 Acrescenta os artigos 55, 56, 57, 58 e 59 as Disposições Gerais e Transitórias, para instituir o Regime de Limitação de Gastos. Campo Grande/MS. 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=342428>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 266** de 11 de julho de 2019. Altera, acrescenta e revoga dispositivos à Lei Complementar n. 87, de 31 de janeiro de 2000. Campo Grande, 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=342428>. Acesso 20/01/20

_____. **Balanco Geral Consolidado** (Exercícios 2014/2015/2016/2017/2018). Resumos. Campo Grande/MS, 2019.

ALESSI, G. Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida. **EL País**. 13 dez. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html. Acesso em: 19 nov. 2017.

NOVELLI, J. M. N. O Neodesenvolvimentismo no Brasil: ideias econômicas sem poder político. In: 38º Encontro Anual da ANPOC. **Anais...** Caxambu/MG. De 27 a 31 de outubro de 2014. (GT12). (CD-ROM)

VAZQUEZ, D. A. O Plano Temer/Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241. **Plataforma Política e Social**. Campinas, 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/sobre/>. Acesso em: 2 de nov. 2017.

SOLANGE JARCEM FERNANDES: Possui Doutorado em Educação (UFMS, 2013), Mestrado em Educação (UFMS, 2006) e Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS, 2002). Atua como professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) em regime de dedicação exclusiva, lotada na Faculdade de Educação (FAED). É professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado) da Faculdade de Educação (PPGEdu/FAED/UFMS) desde 2017.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0287-6172>

E-mail: solangejarcem@gmail.com

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).