UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS –
MESTRADO

MARCEL MORAES FELICES

**O processo de formação da agenda na política remuneratória e de
reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo
(2006-2016)**

São Paulo

2017

MARCEL MORAES FELICES

**O processo de formação da agenda na política remuneratória e de
reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo
(2006-2016)**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 28 de novembro de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011

Área de concentração: Análise de Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Economia e Gestão do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Jaime Crozatti

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Felices, Marcel Moraes

O processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo (2006-2016) / Marcel Moraes Felices ; orientador, Jaime Crozatti. – São Paulo, 2017

221 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Políticas públicas - São Paulo (SP). 2. Professores - São Paulo (SP). 3. Salários. I. Crozatti, Jaime, orient. II. Título

CDD 22.ed.– 320.60981611

Nome: FELICES, Marcel Moraes

Título: O processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo (2006-2016)

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração: Análise de Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Economia e Gestão do Setor Público

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Prof. Dr.	_____	Instituição:	_____
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Aos meus avôs, Joaquim e Odair (*in memorian*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, à minha família, por todo o apoio e torcida: minha mãe, Ivana, meu pai, Edinelson, meu irmão, Fábio, minhas avós, meus avôs (*in memorian*), meus tios e minhas tias, meus primos e minhas primas.

Ao meu orientador, professor Jaime Crozatti, pela ajuda, paciência e confiança, sem as quais teria sido seria impossível concluir esse trabalho.

À professora Ursula Peres, pelas dicas valiosas, pelos ensinamentos e pelo apoio incondicional durante o mestrado.

À Isabela Menon, que muito me ajudou durante todo esse processo.

Aos ótimos professores que tive durante o mestrado: Renata Bichir, Patrícia Mendonça e Andréa Rodrigues, com agradecimento especial ao professor Fernando Coelho, do qual tive a oportunidade de ser monitor PAE na disciplina Unicidade.

À professora Marcia Jacomini, pelas relevantes contribuições durante o exame de qualificação.

Ao professor Luís Fernando Massonetto, pela atenção e por ter atendido o convite de compor a banca de defesa.

À professora Cecília Olivieri, que sempre foi muito atenciosa para com todos nós mestrandos, buscando elevar a qualidade do curso durante todo o período em que foi Coordenadora do Programa.

Aos meus colegas de mestrado, que muito me ensinaram e que me proporcionaram ótimos momentos, dentro e fora da sala de aula.

Aos funcionários da EACH – da biblioteca, do serviço de pós-graduação e do restaurante -, que sempre me trataram e me atenderam muito bem.

Aos meus amigos de São Paulo e São Roque, companheiros de longa data que sempre torceram por mim e me ajudaram nesta caminhada.

Aos entrevistados, que ofereceram parte de seu tempo para enriquecer este trabalho.

Aos colegas da Prefeitura de São Paulo, que muito me ensinaram sobre gestão pública e relações de trabalho.

RESUMO

FELICES, Marcel Moraes. **O processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo (2006-2016)**. 2017. 221 p.

Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão corrigida.

Esta dissertação tem como objetivo analisar o processo de formação da agenda na política remuneratória e de reajustes salariais da Educação do Município de São Paulo surgida em 2006. Tal política, caracterizada por reajustes dos pisos remuneratórios da categoria, seguidos de incorporações nos padrões de vencimentos parceladas nos anos subsequentes, surge no governo Serra-Kassab (2005-2008) e continua durante os governos Kassab (2009-2012) e Haddad (2013-2016), proporcionando ganhos salariais reais à categoria durante o período. Procuramos compreender as formas pelas quais o tema da valorização dos profissionais de educação ascende à agenda governamental em 2006. Para tanto, buscamos entender como os fluxos de problemas, soluções e político convergem, possibilitando a abertura de uma janela de oportunidade para que a política fosse considerada e implementada, de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon. Utilizamos, ainda, o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Frank Baumgartner e Bryan Jones, para entendermos como a imagem do problema da valorização dos profissionais de educação se relacionou com seu contexto institucional. A partir da análise da legislação municipal, de jornais sindicais e de entrevistas com os principais atores do processo, alcançamos os seguintes resultados: os fluxos de problemas, soluções e político convergiram no governo Serra-Kassab, por meio da atuação dos empreendedores de políticas públicas e dos diversos atores que participaram do processo, possibilitando a ascensão da valorização dos profissionais de educação à agenda governamental, demandando, dessa forma, atenção especial por parte dos formuladores de políticas públicas da Administração Municipal, que, juntamente com os sindicatos, chegaram, após um longo processo de negociação, a um formato acerca da política de remuneração e de reajustes salariais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Análise de políticas públicas. Modelo de múltiplos fluxos. Valorização dos profissionais de educação. Remuneração docente.

ABSTRACT

FELICES, Marcel Moraes. *Agenda-setting process in the remuneration and salary readjustments policy of the Education of the Municipality of São Paulo (2006-2016)*. 2017. 221 p.

Dissertation (Master of Public Policy Management) – School of Arts, Sciences, and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Corrected version.

This dissertation aims to analyze the process of agenda-setting in the remuneration and salary readjustments policy of the Education of the Municipality of São Paulo which emerged in 2006. This policy, characterized by adjustments of the minimum wage of the category followed by divided incorporations in the base salaries in subsequent years, was introduced by the Serra-Kassab government (2005-2008) and kept by the Kassab (2009-2012) and Haddad (2013-2016) governments, providing real wage gains to the category during this period. We seek to understand the ways in which the theme of valuing education professionals ascended in the governmental agenda in 2006. In order to do so, we need to understand how the streams of problems, policies and politics converged, allowing the opening of a window for this policy to be considered and implemented, according to John Kingdon's Multiple Streams Model. Frank Baumgartner and Bryan Jones Punctuated Equilibrium Model was also used in order to understand how the image of the problem of valuing education professionals was related to the institutional context. From the analysis of municipal legislation, trade union newspapers, and interviews with the main actors of the process, the following results were reached: the streams of problems, policies, and politics converged in the Serra-Kassab government through the action of public-policy entrepreneurs and of various actors who took part in the process, enabling the rise of the valorization of education professionals in the governmental agenda, thus demanding special attention from public policy makers of the Municipal Administration, who, paired with trade unions, came up with, after a long negotiation process, a plan for the remuneration policy and salary readjustments.

Keywords: Public policy. Public policy analysis. Multiple streams model. Valorization of educational professional. Teacher pay.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO DOS TEMAS DE PESQUISA.....	17
2.1. MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS E MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO	17
2.1.1. INTRODUÇÃO.....	17
2.1.2. FORMAÇÃO DA AGENDA: DEFINIÇÃO E ASPECTOS GERAIS	17
2.1.3. JOHN KINGDON, O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E O CONCEITO DE EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1.3.1. FUNDAMENTOS DO MODELO	19
2.1.3.2. OS TRÊS FLUXOS QUE COMPÕEM O MODELO.....	21
2.1.3.3. MUDANÇAS NA AGENDA	27
2.1.3.4. PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA E NA ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS	30
2.1.3.5. CRÍTICA AO MODELO.....	33
2.1.4. O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO DE BAUMGARTNER E JONES	39
2.1.5. SIMILARIDADES E DIFERENÇAS ENTRE O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO	42
2.1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
2.2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL NO BRASIL	45
2.2.1. INTRODUÇÃO.....	45
2.2.2. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL - LDB... 46	
2.2.3. FUNDEF.....	48
2.2.4. FUNDEB	52
2.2.5. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	53
2.2.6. VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	54
2.2.6.1. PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO.....	55
2.2.6.2. PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO: VALORES E REAJUSTES.....	57
2.2.6.3. VALORIZAÇÃO FRENTE AOS DEMAIS PROFISSIONAIS.....	58
2.2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	60

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	61
4. RESULTADOS E ANÁLISES	74
4.1. O QUADRO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E O MECANISMO DA POLÍTICA DE INCORPORAÇÃO.....	74
4.1.1. INTRODUÇÃO.....	74
4.1.2. DADOS GERAIS	74
4.1.3. QUADRO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: EVOLUÇÃO AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS	79
4.1.4. HISTÓRICO DE REAJUSTES E O MECANISMO DE INCORPORAÇÃO.	80
4.1.5. EFEITO DA POLÍTICA DE PISO E INCORPORAÇÃO NA FOLHA DE PAGAMENTO.....	84
4.1.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
4.2. ANÁLISE DOS FLUXOS DE PROBLEMAS, DE SOLUÇÕES E POLÍTICO.	86
4.2.1. INTRODUÇÃO.....	86
4.2.2. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	87
4.2.2.1. ENTREVISTA 1: SINDICALISTA 1 – S1	89
4.2.2.2. ENTREVISTA 2: SINDICALISTA 2 – S2.....	97
4.2.2.3. ENTREVISTA 3: SINDICALISTA 3 – S3	107
4.2.2.4. ENTREVISTA 4: SINDICALISTA 4 – S4.....	113
4.2.2.5. ENTREVISTA 5: SINDICALISTA 5 – S5.....	121
4.2.2.6. ENTREVISTA 6: BUROCRATA 1 – B1	127
4.2.2.7. ENTREVISTA 7: BUROCRATA 2 – B2	132
4.2.2.8. ENTREVISTA 8: ALTO ESCALÃO – AE	140
4.2.3. QUADRO-RESUMO DO PAPEL DOS ATORES, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS	151
4.2.4. ANÁLISE DOS JORNAIS.....	154
4.2.4.1. SINPEEM	154
4.2.4.2. APROFEM.....	169
4.2.4.3. FOLHA DE SÃO PAULO	179
4.2.5. ANÁLISE DOS TRÊS FLUXOS.....	185
4.2.5.1. FLUXO DE PROBLEMAS.....	185
4.2.5.2. FLUXO DE ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES	188
4.2.5.3. FLUXO POLÍTICO	191

4.2.6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
4.3.	A CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E DINÂMICA POLÍTICA	201
4.3.1.	INTRODUÇÃO.....	201
4.3.2.	O INGRESSO DA VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO NA AGENDA	202
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
6.	REFERÊNCIAS	214

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação consiste em um estudo sobre a formação da agenda da política remuneratória e de reajustes salariais para a Educação do município de São Paulo que foi implementada em 2006, durante o governo de José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008), e continuou nos governos de Gilberto Kassab (2009-2012) e Fernando Haddad (2013-2016). A política, marcada pelo reajuste do piso remuneratório, seguido pela incorporação do percentual nos padrões de vencimentos, mostrou-se uma alternativa singular encontrada pela Prefeitura de São Paulo para promover reajuste salarial dos profissionais de educação, resultando em ganhos reais para a categoria.

Nossa tese central é que a política de valorização remuneratória adotada para a Educação municipal a partir de 2006 entrou na agenda porque houve uma decisão política, deliberada, do governo Kassab, com papel de destaque do então secretário de Educação, Alexandre Schneider, em sustentar reajustes salariais mais expressivos para a Educação, maior categoria profissional de servidores do município, e também aquela com maior poder de organização, mobilização e pressão. Alia-se a esse fator a atuação fundamental dos sindicatos municipais da Educação, que pressionaram o governo e empreenderam grandes esforços tanto para propor alternativas e conquistar novos reajustes quanto para barrar mudanças que iam de encontro aos interesses da categoria. Dentre os sindicatos, destacamos o papel do maior deles, o SINPEEM, e de seu presidente, Claudio Fonseca, que desempenharam um papel relevante em todo esse processo. Não obstante a importância dos atores, o processo de surgimento da política de remuneração foi marcado decisivamente pela existência de instituições que moldaram os rumos das negociações. São leis salariais municipais, sistemas de negociação, o piso nacional dos professores, entre outros, que figuraram em destaque.

A dinâmica das ideias, a produção simbólica e o processo de argumentação também são centrais para o entendimento do processo de fortalecimento do tema da política remuneratória da Educação municipal na agenda governamental.

A política remuneratória da Educação municipal, portanto, não é analisada, do ponto de vista deste estudo, como uma questão meramente técnica, destinando-se tão somente à elevação das remunerações dos servidores e à reposição inflacionária de determinados períodos. Entendemos que a questão da remuneração da Educação municipal é essencialmente política, consistindo num tema relevante de disputa entre governo e sindicatos, e ao mesmo

tempo de comunicação e relacionamento com a sociedade, que cobra maior atenção por parte do poder público para com a educação.

Assim, buscamos compreender a maneira pela qual a política remuneratória da Educação municipal adquire centralidade e visibilidade ao constituir-se como um relevante instrumento de disseminação da imagem do governo municipal como defensor de remunerações mais dignas aos profissionais de educação. Para tanto, centraremos nossa atenção nos processos de formação da agenda, tangenciando o processo da busca por alternativas e soluções e o processo de implementação. A manutenção da política será tratada apenas de modo secundário, deixando para estudos futuros a tarefa de explorar com mais detalhes esse processo.

A formulação de uma política, tal como buscaremos analisar neste estudo, não consiste em um processo ordenado e sequencial, no qual problemas são inicialmente identificados e, em seguida, diagnósticos e propostas de intervenção são produzidos e posteriormente implementados. Isto significa dizer que não compreendemos a política remuneratória implementada na Educação municipal a partir de 2006 como uma política concebida apenas para reajustar a remuneração dos servidores e, com isso, atrair profissionais mais bem qualificados para a carreira ou tentar elevar a qualidade do ensino municipal. Como já mencionamos, nossa perspectiva neste estudo consiste em compreender a política remuneratória adotada como uma questão essencialmente política, envolvendo um conjunto complexo de ações relacionadas não às meras reposições inflacionárias acrescidas de algum ganho salarial real, mas à luta envolvendo sobretudo Executivo e sindicatos em torno de um projeto de investimentos sustentados na Educação municipal. Dessa forma, ao focalizar a formulação da política remuneratória da Educação municipal, procuraremos analisar como são construídas as interpretações sobre a realidade política e social, e como estas interpretações específicas são representadas, auxiliando na construção de sentido de uma política com traços tão singulares em meio às políticas adotadas em todo o país.

Em relação ao processo de formulação de políticas, buscaremos destacar o relevante momento de construção da agenda governamental (*agenda-setting*). De acordo com as perspectivas que estamos adotando neste estudo, a *agenda* constitui o conjunto de questões relevantes para o governo, durante um determinado período de tempo. A observação da formação da agenda na política remuneratória da Educação municipal permite-nos compreender quais são as ideias que se destacam como questões fundamentais tanto para o governo Kassab como para os demais atores envolvidos no processo, com destaque para os

sindicatos. O estudo da definição da agenda pode revelar como são interpretados, pelo governo e pelos sindicatos, os problemas fundamentais da Educação municipal. Essa análise nos permite também compreender por que algumas alternativas e soluções são priorizadas, em detrimento de outras, e como as representações dos problemas e das soluções são estabelecidas e difundidas no processo de formulação da política pública.

Para alcançar nossos objetivos, tomamos como base "lentes teóricas" (Sabatier, 1999) que nos ajudam a responder as seguintes questões: como um conjunto de ideias específicas sobre a política remuneratória e de reajustes salariais, em meio a tantas outras possíveis, tornou-se proeminente para o governo Kassab? Qual o papel dos atores na determinação dos problemas, na especificação de alternativas e na constituição dos arranjos políticos que possibilitaram a implementação dessa política? Ademais, como essa política foi capaz de se manter e atravessar gestões? Para responder a essas questões, utilizaremos teorias de formação da agenda desenvolvidas no campo das políticas públicas, que lidam fundamentalmente com o processo de formulação de políticas e procuram analisar a construção da agenda governamental (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003).

Para nos ajudar a entender como essas lentes teóricas podem ser aplicadas no estudo de políticas públicas brasileiras, também utilizaremos como referência o trabalho da professora Ana Cláudia Capella, que, em 2004, em sua tese de doutorado, analisou o processo de formulação da política de reforma da administração pública no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), empregando os mesmos modelos teóricos de formação da agenda que utilizamos nesta dissertação.

Para empreender este estudo, utilizamos como recurso metodológico a análise de alguns tipos de publicações produzidas, principalmente, a partir de 2001: legislação municipal (leis, decretos e portarias), bem como boletins, jornais e informes dos sindicatos da Educação municipal. As matérias do jornal Folha de São Paulo também foram objeto de análise. Outro recurso essencial empregado foi a realização de entrevistas com atores-chave do processo de gestação e implementação da política. São representantes da burocracia e do alto escalão do Executivo municipal, além de diretores dos sindicatos da Educação. As publicações e os depoimentos dos atores espelham as ideias centrais contidas no debate em torno da política remuneratória não apenas no momento em que esta política foi formulada, mas também nos anos seguintes, já refletindo a sua manutenção. A partir dos modelos de formação da agenda que embasam nossa pesquisa, e procurando compreender como a política remuneratória ascendeu à agenda governamental, organizamos a análise das publicações em torno de três

categorias básicas: i) definição e representação dos problemas na política remuneratória e de reajustes da Educação municipal; ii) geração e difusão de ideias relacionadas às soluções para a questão da remuneração e dos reajustes; e iii) o contexto político e institucional no qual essas ideias se desenvolveram. Uma vez mapeadas essas três categorias de variáveis, analisaremos como elas se combinaram, criando oportunidades concretas de mudança na agenda e possibilitando a inserção do tema dos reajustes da remuneração no conjunto maior de ações de valorização da Educação municipal. Poderemos, assim, acompanhar a estratégia de legitimação e difusão das ideias centrais ao projeto político do governo Kassab e a relação dos governos posteriores com os sindicatos da Educação.

Esperamos, dessa forma, contribuir para o aprofundamento das reflexões acerca das remunerações dos professores, bem como das políticas de valorização salarial adotadas. Além disso, esperamos lançar novas luzes sobre o processo de formulação de políticas públicas, uma área fundamental para a compreensão dos processos políticos.

Em suma, esta dissertação tem como objetivo analisar como o tema da remuneração e de reajustes salariais para a Educação municipal foi alçado à agenda governamental, ou seja, como foi formada a agenda no governo Kassab. A política remuneratória constituir-se-ia num marco daquela gestão e da história recente do magistério do município de São Paulo. Com base na legislação municipal, em materiais produzidos pelos sindicatos e entrevistas, e a partir dos modelos de formação da agenda selecionados, procuramos compreender como a questão se tornou central no governo Kassab, bem como quais foram alguns dos mais relevantes desdobramentos dessa política.

Para alcançar seus objetivos, a dissertação está estruturada em mais quatro capítulos, para além desta Introdução. O segundo capítulo estabelece a revisão dos temas de pesquisa: as bases teóricas para o nosso estudo, procurando apresentar a ideia de formação da agenda e discutir modelos específicos para a análise da formação da agenda governamental; e o contexto histórico e institucional do financiamento da educação básica e de reajustes salariais dos profissionais de educação no Brasil. Na primeira seção, apresentamos as duas teorias que recebem destaque em nosso trabalho, por desenvolverem modelos que se propõem, precisamente, a fornecer ferramentas para a análise da complexa dinâmica pela qual algumas questões ganham acesso à agenda governamental: o modelo de *Multiple Streams*, ou Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (2003), e o modelo de *Punctuated Equilibrium*, ou Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). A partir da análise desses modelos, discutiremos como eles podem contribuir para a investigação da formação da agenda dentro

do processo de formulação da política remuneratória e de reajustes salariais no governo Kassab. Na segunda seção, discorreremos brevemente sobre a LDB, o Fundef, o Fundeb, o Plano Nacional de Educação e o piso salarial profissional nacional do magistério.

No terceiro capítulo, a partir dos modelos apresentados, destacamos a abordagem e a metodologia que orientarão e organizarão esta dissertação.

O capítulo quatro apresenta os resultados e análises da pesquisa. Na primeira seção, expomos o Quadro dos Profissionais de Educação – QPE do município de São Paulo, trazendo dados gerais como quantidade de servidores e folha bruta ao longo dos últimos anos, explicações a respeito das características das carreiras que integram o quadro, com destaque para os professores, e ilustrações de como se dá o mecanismo das incorporações. A segunda seção analisa as entrevistas realizadas e os jornais selecionados, com vistas a investigarmos os três fluxos: o fluxo de problemas, no qual a ênfase é destinada à investigação do processo pelo qual o governo Serra-Kassab reconhece e define os problemas relativos à política remuneratória na Educação, e como esta definição cria representações no sentido de transformar esses problemas em uma questão ainda mais ampla, que vai passar, inclusive, pela reestruturação do Quadro dos Profissionais de Educação - QPE, através da Lei nº 14.660/2007; o fluxo de alternativas e soluções, que traz as saídas encontradas e negociadas entre governo e sindicatos, considerando que essas alternativas não são desenvolvidas como respostas específicas aos problemas apresentados; e o fluxo político, que busca compreender em que medida as dinâmicas institucional e política favoreceram (ou restringiram) o ingresso da política remuneratória e de reajustes salariais da Educação no conjunto maior de preocupações do governo, ou seja, na agenda governamental. A terceira seção focaliza a convergência desses três processos - problemas, alternativas e soluções, e a dinâmica político-institucional -, possibilitando que o tema ingressasse na agenda governamental e adquirisse destaque na agenda mais ampla do governo a partir de 2006. Além da análise da entrada do tema na agenda, algumas considerações serão feitas também sobre a busca por alternativas e soluções, a implementação da política e a manutenção do tema na agenda, processos que possuem participação fundamental dos sindicatos.

Por fim, apresentaremos, nas Considerações Finais, os principais resultados deste trabalho.

2. REVISÃO DOS TEMAS DE PESQUISA

2.1. Modelo dos múltiplos fluxos e modelo de equilíbrio pontuado

2.1.1. Introdução

Esta seção tem como objetivo apresentar e discutir modelos teóricos que auxiliem no desenvolvimento dos estudos em torno do nosso problema de pesquisa: a compreensão de como o tema da política de remuneração e reajustes salariais da Educação municipal ascendeu à agenda governamental do município de São Paulo.

Os modelos teóricos selecionados abordam a questão da formação da agenda, valendo-se de perspectivas que nos permitem investigar por que uma questão se torna relevante, num determinado momento, canalizando a atenção de um governo e passando a integrar sua agenda. Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e como as alternativas e soluções se apresentam aos formuladores de políticas públicas. São eles: o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), de John Kingdon (2003), e o modelo de equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993)¹.

Em primeiro lugar, discutiremos o conceito de formação da agenda, destacando suas principais formulações e contextualizando suas aplicações. Na sequência, faremos uma explanação sobre os modelos de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), buscando mostrar como eles podem servir para explicar a mudança na agenda governamental. Nesse tópico, também abordaremos o conceito de empreendedor de políticas públicas, de central importância para os autores dos dois modelos que mencionamos e para o desenvolvimento do nosso estudo. Por fim, analisaremos de que forma esses modelos podem ser aplicados nesta pesquisa, procurando estabelecer parâmetros metodológicos que nortearão o restante do trabalho.

2.1.2. Formação da agenda: definição e aspectos gerais

¹Após realizar um mapeamento da aplicação de modelos internacionais no Brasil, Capella et. al (2014) mostrou que, entre 2003 e 2013, foram produzidas trinta e cinco dissertações de mestrado e vinte teses de doutorado que adotaram o modelo de múltiplos fluxos em estudos sobre políticas públicas. Dessas cinquenta e cinco pesquisas, oito (a maior categoria), tiveram como tema central a Educação, assim como este trabalho. No mesmo período, doze dissertações e cinco teses valeram-se do modelo de equilíbrio pontuado como instrumento metodológico.

A ideia de agenda pode ser definida, de acordo com Capella (2004), como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. Mais especificamente, o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público e dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda). Aqui, para nossos propósitos, focaremos na chamada agenda de políticas governamentais (*policy agenda-setting*), que abrange a análise das questões relevantes para formuladores de políticas governamentais.

Nesta seção, analisaremos duas das reflexões mais atuais e relevantes sobre a formulação da agenda governamental, tomando como base os estudos de John Kingdon (2003) e Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Ambos os estudos buscam demonstrar a importância das ideias no processo político, salientando que interpretações, discursos e argumentação exercem influência direta sobre a formulação das políticas públicas. Kingdon (2003) desenvolve seu trabalho analisando o processo de formação da agenda nas políticas de saúde e transporte no governo norte-americano. Já Baumgartner e Jones (1993) investigam diversas políticas públicas, tais como políticas de energia nuclear, política de pesticidas, políticas antitabagistas e políticas de segurança automobilística. Como será visto mais adiante, cada modelo apresenta um conjunto de variáveis relevantes que, quando relacionadas entre si, e em circunstâncias específicas, podem elevar ou restringir o acesso de determinadas questões à agenda de políticas governamentais².

O presente estudo, cujo objetivo consiste na compreensão da formação da agenda governamental relacionada às ações e diretrizes para a política remuneratória e de reajustes salariais para a Educação municipal de São Paulo, trará, além dos modelos de formação da agenda, o conceito de empreendedor de políticas públicas, também presente nesses modelos. O empreendedor de políticas públicas, segundo Kingdon (2003), é o indivíduo, ou eventualmente um pequeno grupo de pessoas, que atua em momentos específicos para conectar o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político, promovendo a ascensão de um tema à agenda governamental.

² O papel da mídia e da opinião pública, por exemplo, bem como seus efeitos sobre a formação da agenda governamental, possuem ênfases distintas em cada um dos modelos. Enquanto Kingdon (2003) reserva um papel relevante para a mídia, mas não a considera um fator fundamental na formulação da agenda de políticas governamentais, Baumgartner e Jones (1993) mostram que, em alguns casos, a mídia e a opinião pública desempenham um papel essencial no direcionamento da atenção do público e dos formuladores de políticas em torno de uma questão.

2.1.3. John Kingdon, o Modelo de Múltiplos Fluxos e o conceito de empreendedor de políticas públicas

Em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, lançado em 1984 e reeditado em 2003, Kingdon busca entender por que alguns problemas se tornam relevantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública. Kingdon considera que as políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas disponíveis, a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e, finalmente, a implementação da decisão. O modelo desenvolvido por Kingdon preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios, ou seja, a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*)³. Na sequência, apresentaremos e analisaremos o modelo de múltiplos fluxos, destacando suas bases teóricas, seus usos potenciais, a visão sobre o empreendedor de políticas públicas e as principais críticas sofridas.

2.1.3.1. Fundamentos do modelo

O processo de formação da agenda (*agenda setting*), tal como desenvolvido por Kingdon, tem suas raízes no "modelo lata do lixo" (*garbage can model*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como "anarquias organizadas", operando em condições de grande incerteza e ambiguidade, tais como universidades e governos nacionais. Nessas organizações, estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. A analogia a uma lata de lixo se deve ao fato de que vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos indivíduos, à medida que são gerados, e a decisão ocorre quando problemas e soluções coincidem.

A partir da leitura de Cohen, March e Olsen (1972) e da análise de Capella (2004), podemos resumir as três características principais dessas organizações da forma como se segue. A participação dos indivíduos é vista como fluída e instável, já que a rotatividade dos

³ É preciso ressaltar, no entanto, que, como bem assinalado por Capella (2016), o modelo, desde sua primeira apresentação em 1984, tem sido debatido por estudiosos com relação a diversos aspectos teóricos e metodológicos, tendo alguns autores apontado a possibilidade de extensão das ideias de Kingdon para outros momentos do "ciclo de políticas públicas", como o processo decisório (ZAHARIADIS, 1989) e a implementação (RIDDE, 2009).

membros envolvidos em um processo decisório é alta (a contínua circulação de burocratas na estrutura governamental faz com que a alternância nas instâncias decisórias seja elevada) e o nível de envolvimento desses indivíduos num determinado processo varia consideravelmente. Dessa forma, os limites das estruturas decisórias e das próprias organizações são considerados fluídos e incertos. As preferências são problemáticas, pois são inconsistentes ou mal definidas entre os participantes.

Enquanto individualmente os atores podem definir seus objetivos de forma clara, estabelecendo preferências consistentes, no conjunto da estrutura da decisão as preferências não serão consistentes, tornando difícil a tarefa de reconciliação das várias preferências individuais. Assim, atores participantes de um processo decisório frequentemente discordam, por exemplo, com relação ao que o governo deve fazer numa determinada área ou qual política deve adotar. Ainda que os indivíduos concordem em relação ao desenvolvimento e avanço de uma determinada política, a forma como será executada essa política e a maneira como o processo será conduzido abre espaço para diversas alternativas. Por fim, a tecnologia, que se expressa a partir dos processos organizacionais mais gerais, também é pouco clara e mal compreendida pelos participantes de um processo decisório. Numa organização, não obstante o indivíduo conheça suas próprias funções e responsabilidades, seu entendimento sobre os processos mais amplos é bastante fragmentado. Dessa forma, burocratas podem, por exemplo, conhecer com mais detalhes o próprio trabalho, mas serem incapazes de relacioná-lo com o quadro mais geral de onde estão inseridos.

A partir dessas três características, que destacam a ambiguidade e a incerteza organizacionais, o modelo de *garbage can* aponta que o processo decisório pode ser caracterizado como caótico, randômico e frequentemente "irracional". Tais características organizacionais foram adaptadas por Kingdon como base de seu modelo teórico.

Para Kingdon (2003, p. 03), a agenda governamental é definida como a lista de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Na definição original: "*The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*". Dessa forma, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas. No entanto, Kingdon faz uma distinção entre agenda governamental e agenda decisional. A agenda decisional é aquela que contém as questões que sobrevivem a um processo competitivo de seleção dentro da agenda

governamental, ou seja, trata-se de um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas e que, portanto, estão prestes a se tornarem políticas. Isso ocorre porque, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas questões conseguem receber atenção, dentro da agenda governamental, num dado momento. O autor ainda ressalta que ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Por fim, como complementação a essas duas agendas, existem as agendas especializadas, tais como as agendas específicas da saúde, de transportes, da educação, entre outras, que refletem a natureza setorial da formulação das políticas públicas.

Para Kingdon (2003), a ascensão de uma questão à agenda é resultado de uma combinação complexa de fatores, incluindo a forma pela qual um problema é percebido, a disponibilidade de uma solução em meio a um conjunto de alternativas e as alterações na dinâmica política. Para compreender a mudança na agenda, mais relevante do que a busca das origens de uma ideia estão as condições que facilitaram a receptividade dessa ideia dentro do governo: *"the critical thing to understand is not where the seed comes from, but what makes the soil fertile"* (KINGDON, 2003, p. 77). O mais relevante, para o modelo, portanto, é compreender por que algumas ideias se fixam como questões relevantes em determinados momentos, promovendo mudanças na agenda. Além disso, é preciso destacar que a distinção entre agendas e alternativas é crucial para o modelo. É de suma importância que se busque compreender por que determinadas alternativas, num conjunto maior de ações possíveis em relação a uma questão em destaque na agenda governamental, recebem maior atenção dos formuladores de políticas do que outras.

Uma vez que Kingdon (2003) constrói seu modelo com base nas ideias gerais contidas no modelo *garbage can*, fica claro que ele se afasta da visão de um processo racional e sequencial, no qual metas são definidas de forma clara e precisa e existe uma relação causal e direta entre problemas e soluções. Ao contrário, no modelo dos múltiplos fluxos os problemas e as soluções (ou alternativas) seguem fluxos independentes, cada um com a sua própria lógica (KINGDON, 2003, p. 78).

Após apresentarmos os fundamentos do modelo, descreveremos os três fluxos que o compõem.

2.1.3.2. Os três fluxos que compõem o modelo

No modelo elaborado por Kingdon (2003), existem três fluxos (*streams*) que permeiam toda a organização. São eles: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e políticas (*politics*). Não obstante o autor aponte que eles são relativamente autônomos, em determinados momentos eles convergem, produzindo mudanças na agenda. A seguir, discorreremos brevemente sobre cada um desses fluxos.

Problemas

Neste primeiro fluxo, o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas ascendem à agenda governamental. Uma vez que existem muitos problemas colocados e que as pessoas não conseguem prestar atenção em todos eles ao mesmo tempo, haverá um conjunto de problemas potenciais no qual os indivíduos focarão sua atenção, ignorando, por outro lado, os demais.

Uma relevante distinção para Kingdon é entre problemas e condições. Uma condição é uma situação social percebida, mas que não desencadeia necessariamente uma ação em contrapartida. Essas condições tornam-se problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que se deve fazer algo a respeito. Dessa forma, a percepção e a interpretação dos formuladores de política em relação a essas condições, assim como a forma como as condições passam a ser encaradas como problemas são essenciais para o modelo.

A transformação das condições em problemas, capturando a atenção dos formuladores de políticas e ascendendo à agenda governamental opera a partir de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Os indicadores são geralmente dados quantitativos, como custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores e na despesa de pessoal, evolução do déficit público, entre outros, que podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas. Vale destacar que os indicadores, por si só, não são capazes de operar transformações de condições em problemas, mas servem para auxiliar na demonstração de que uma determinada questão merece maior atenção. O grupo contendo os eventos (*focusing events*), crises e símbolos chama a atenção dos formuladores de políticas geralmente devido à magnitude de algum acontecimento, como um desastre. Assim como os indicadores, não possuem força de levar sozinhos uma questão à agenda, mas atuam no sentido de reforçar uma percepção preexistente acerca dessa questão. Por fim, o terceiro grupo compreende o *feedback* de programas em andamento na administração pública. Os

formuladores de políticas públicas podem olhar mais atentamente para uma questão após o monitoramento de um determinado programa implementado, o acompanhamento dos custos desse programa, o impacto num determinado grupo ou numa determinada região, bem como após a reclamação dos servidores ou dos cidadãos.

Ainda que indicadores, eventos, símbolos e *feedbacks* sejam elementos relevantes na sensibilização dos formuladores de políticas públicas, apontando condições específicas e especiais para que uma questão seja reconhecida como problema, eles também não conseguem fazê-lo automaticamente. Uma vez que o entendimento do que passa a ser ou não problema é uma construção social, a percepção e a interpretação são essenciais para a compreensão do modelo. "*Problems are not simply the conditions or external themselves: there is also a perceptual, interpretative element*" (KINGDON, 2003, p. 109-110). As condições, dessa forma, podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas, transformarem-se em problemas, e ascenderem à agenda governamental.

Uma vez que diversas questões disputam a atenção dos formuladores de políticas públicas, tornando o processo de formação de agenda altamente competitivo, a forma como as questões são encaminhadas e os problemas definidos representa um elemento crucial de estratégia política para se alcançar o sucesso dentro desse processo.

Soluções e alternativas

No segundo fluxo – *policy stream* – há um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. Como ressalta Kingdon (2003), as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Nas palavras do autor, "*people do not necessarily solve problems. (...) Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions*" (KINGDON, 2003, p. 32). Dessa forma, as questões que estão na agenda governamental não ensejam, necessariamente, problemas e soluções pareadas.

O modelo de múltiplos fluxos buscou na biologia - mais especificamente no processo de seleção natural - a inspiração para explicar o processo de geração de alternativas e soluções. Da mesma forma que na biologia as moléculas flutuam num chamado "caldo primitivo", as ideias e soluções geradas em comunidades (*policy communities*) flutuam em um "caldo primordial de políticas" (*policy primeval soup*). Nesse "caldo", algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam, gerando novas propostas, e outras

são simplesmente descartadas. Dentro desse processo competitivo de seleção, ganham a atenção e possuem maior aceitação do público em geral e dos formuladores de políticas públicas aquelas ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, possuem custos e impactos toleráveis, além de representarem valores compartilhados. Após esse processo, apenas uma parte das propostas é levada à superfície do "caldo primordial de políticas", emergindo como alternativas que vão ser efetivamente consideradas pelos participantes do processo decisório.

As *policy communities* citadas acima são as comunidades geradoras de alternativas. São compostas por especialistas que compartilham uma preocupação em relação a uma determinada área (*policy area*). São pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas e consultores pertencentes a grupos de interesses, entre outros. No processo de seleção das soluções e alternativas, uma proposta é rapidamente difundida quando percebida como viável, ampliando a consciência e a percepção dos atores sobre uma determinada ideia. O processo de difusão de ideias não se dá de maneira automática, sendo necessário, ao contrário, que indivíduos que defendem uma determinada ideia a levem a diferentes fóruns no intuito de sensibilizar e convencer não apenas os participantes das comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, preparando o terreno para que as propostas sejam progressivamente entendidas e aceitas. As ideias são, portanto, difundidas basicamente por meio da persuasão. Sem esse processo de difusão das ideias, chamado por Kingdon (2003) de *soften up*, as propostas poderiam ser rechaçadas quando apresentadas:

Softening up seems to be necessary before a proposal is taken seriously. Many good proposals have fallen on deaf ears because they arrived before the general public, the specialized publics, or the policy communities were ready to listen. (KINGDON, 2003, p. 130).

Na medida em que o processo de difusão se desenvolve, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), por meio do qual as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. "*After some degree of diffusion, there seems to be a take-off point: many people are discussing the proposal or idea*" (KINGDON, 2003, p. 140). Dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis - o "caldo primordial de políticas" -, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas que foram classificadas como relevantes

pela comunidade (não necessariamente consensuais). Essas propostas são as sobreviventes do processo de seleção.

O papel das ideias ocupa um papel de destaque no modelo de Kingdon. O autor afirma que, ao contrário dos cientistas políticos, que procuram ressaltar a importância de grupos de pressão para explicar a escolha de uma alternativa, é preciso atenção especial à força das ideias.

Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government (KINGDON, 2003, p. 125).

Abordagens que enfatizam a centralidade das ideias, como o modelo de múltiplos fluxos, oferecem uma compreensão da dimensão simbólica do processo de formulação das políticas públicas⁴.

Política

O terceiro, e último fluxo, é o da dimensão política (*politics stream*). O fluxo político segue sua própria dinâmica e possui suas próprias regras, independentemente dos demais fluxos, ou seja, do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis. Em contraste com o fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na difusão de ideias e na persuasão, no fluxo político (*politics stream*) o consenso é construído a partir de um processo de barganha e negociação política.

A partir de um exemplo do governo Carter (1977 - 1981), em que houve a tentativa de se construir uma coalizão de suporte para mudanças na área da saúde, Kingdon mostra que, a despeito de já estar estabelecido um consenso em torno das ideias de solução, as mudanças não chegavam à agenda. Isso porque faltava apoio político à proposta, que foi conseguido somente após concessões feitas pelo governo em relação a itens que constavam na proposta original.

⁴Faria (2003, p. 23), ao estudar as reformulações das últimas décadas nas pesquisas sobre o processo de produção de políticas públicas, em que a variável conhecimento vem assumindo um lugar de destaque, afirma: "Cabe destacar (...) que se a ênfase do *mainstream* analítico continua a recair sobre os processos decisórios, as ideias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para a compreensão de outra questão relevante que tem sido relegada pelos pesquisadores do país: a da formação da agenda".

No fluxo da dimensão política (*policy stream*), três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é o "clima" ou "humor" nacional (*national mood*), caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante determinado período de tempo. Os participantes do processo decisório podem ser encorajados ou desencorajados a promover certas questões, a depender de suas percepções em relação ao "humor" nacional. Kingdon afirma que esse clima é detectado por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística e pelos relatos de assessores. Servidores públicos também conseguem captar o clima por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesse, bem como através do contato com o público e pela mídia. Nas palavras do autor, sobre como um humor favorável cria incentivos para a promoção de certas questões e desincentivos para outras:

A shift in climate (...) makes some proposals viable that would not have been viable before, and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas. Advocates for the proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as is possible under the circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction (KINGDON, 2003, p. 149).

O segundo elemento do fluxo da dimensão política é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas, sobretudo, pelos grupos de pressão. Os formuladores de políticas avaliam se o ambiente é favorável ou não a determinada proposta a partir do apoio ou da oposição que as forças políticas organizadas fazem na arena política. A oposição de grupos de interesse e outras forças organizadas faz com que os defensores de uma proposta analisem o equilíbrio de forças em jogo, buscando identificar com exatidão quais setores são favoráveis e quais são contrários à emergência de uma questão à agenda. A identificação de que determinados setores, dentro de um grupo, não apoiam uma proposta não significa que a proposta tenha de ser retirada, mas que sua defesa incorrerá em custos durante o processo.

O último elemento do fluxo político são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Legislativo; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses eventos podem influenciar decisivamente a agenda governamental ao abrirem espaço para a introdução de novos itens na pauta, ao mesmo tempo em que podem se tornar obstáculos a determinadas questões ou até mesmo resultar na retirada

de outras. De acordo com Kingdon (2003, p. 154), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda: "*At the time of a change in administration, people all over town hold their breath in anticipation, waiting to see what the new administration's priorities will be, what its policy agendas will look like*".

Ainda dentro das mudanças no próprio governo podemos citar as mudanças nos limites de jurisdição. O governo é dividido em diversos setores e cada um deles possui seu campo de atividade (jurisdição), mas pode ser que uma questão envolva mais de uma área, ocasionando, assim, uma disputa em torno dessa jurisdição. Além das eventuais disputas, um fator que também pode afetar a formação da agenda é a localização jurisdicional específica de uma questão. Isso porque muitas questões fazem parte de agendas especializadas, dentro de campos como os da saúde, da educação, dos transportes, entre outros, sem conseguirem, em consequência, serem alçadas à agenda de decisão mais ampla do setor.

Entre os elementos acima descritos, aqueles que possuem maior força para proporcionarem mudanças na agenda governamental, segundo Kingdon, são o clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*).

2.1.3.3. Mudanças na agenda

Em circunstâncias específicas, esses três fluxos - problemas, soluções e dinâmica política - podem convergir, gerando uma possibilidade concreta de mudança na agenda governamental. Nessas circunstâncias, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a integração dos três fluxos e, consequentemente, a ascensão de questões à agenda.

As oportunidades de convergência entre os fluxos, chamadas por Kingdon (2003, p. 165) de *policy windows* (janelas de oportunidade), são influenciadas sobretudo pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). Segundo o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política. O fluxo de soluções acaba por não exercer influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda, pois as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda somente quando problemas percebidos ou demandas políticas criam oportunidades para essas ideias. Embora o fluxo de soluções não exerça influência direta sobre a formação da agenda

governamental, ele é fundamental para que uma questão já presente nessa agenda ascenda à agenda decisional.

O processo de junção dos três fluxos, que ocasionará as mudanças na agenda, é denominado por Kingdon (2003, p.172) como *coupling*, que ocorre nos momentos em que as *policy windows* encontram-se abertas. Como já mencionamos acima, o fluxo de problemas e a dinâmica política são os mais relevantes. Dentro desses fluxos, muitos eventos ocorrem de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças de governo e em algumas fases do ciclo orçamentário. No entanto, outros eventos, e consequentemente a abertura de janelas, podem desenvolver-se, muitas vezes, de maneira imprevisível. A oportunidade de mudança na agenda pode ocorrer, dessa forma, tanto de maneira previsível, programada, como de maneira inesperada.

Uma das características do modelo de Kingdon é que as oportunidades de mudança na agenda são transitórias. As janelas, assim, não ficam abertas por longos períodos de tempo. A oportunidade de mudança na agenda é interrompida quando um dos fluxos desarticula-se em relação aos demais. Mudanças de governo (*turnover*), por exemplo, não apenas podem criar oportunidades para que novas questões ascendam à agenda como podem fechar oportunidades para outras. No fluxo de soluções, se alternativas escolhidas não surtem o efeito desejado, levando os formuladores de políticas a enxergarem os esforços de combate a determinado problema como inúteis ou custosos demais, há chance de a janela se fechar.

Um outro conceito fundamental para entendermos ainda melhor o processo de mudança na agenda é o de empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*). Segundo Kingdon (2003), esses empreendedores são indivíduos, ou pequenos grupos de pessoas, que atuam na defesa de uma ideia e percebem momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas.

Ainda de acordo com o autor, os empreendedores possuem três qualidades principais: possuem crédito frente a uma audiência, ou seja, detêm legitimidade; possuem conexões políticas e habilidades de negociação; e são persistentes, investindo grandes quantidades de recursos pessoais (tempo, energia, reputação, recursos financeiros, entre outros). Todas essas qualidades são úteis para que os empreendedores desempenhem um papel relevante nas duas frentes em que atuam: na promoção de concepções, ideias e propostas a respeito de problemas e no momento em que surge uma oportunidade de mudança na agenda.

Nessa oportunidade, de acordo com Kingdon (2003), o empreendedor precisa estar atento, pois ele é o responsável por operar a conexão entre os três fluxos e, portanto, facilitar a ascensão de uma questão à agenda. Como as oportunidades são transitórias, o empreendedor precisa estar preparado, ou seja, precisa já ter desenvolvido ideias e propostas a respeito de uma política antes que essas oportunidades se apresentem. Embora não possa controlar as forças externas, o empreendedor pode antecipar oportunidades que surgem e tirar proveito delas, desempenhando um papel essencial ao processo, como ressalta Kingdon:

Without the presence of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate. Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack of inventive and developed proposals (KINGDON, 2003, p. 182).

Figura 1 – O modelo de Kingdon

Fonte: Adaptado de Kingdon (2003) e Capella (2004)

Kingdon reforça, no entanto, que a importância dos empreendedores possui limitações, já que eles não controlam os processos de mudança, como afirmamos acima. O processo pelo qual a mudança na agenda se efetiva não é influenciado pela vontade de um indivíduo em particular, mas por grandes eventos e pelas estruturas.

Na Figura 1 exposta acima apresentamos de forma esquematizada e resumida o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

2.1.3.4. Participação dos atores na formação da agenda e na especificação de alternativas

Além dos elementos citados anteriormente para que uma questão seja alçada à agenda e para que alternativas sejam construídas, estão os atores envolvidos nesses processos. Kingdon atribui papel central aos atores e os divide em dois grupos: atores visíveis (*visible cluster of participants*), que exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*), e atores invisíveis (*hidden clusters of participants*), que integram as comunidades (*policy communities*) nas quais as ideias são geradas e postas em circulação.

No primeiro grupo, possui destaque no modelo o poder de influência do presidente⁵. "*No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies*" (Kingdon, 2003, p. 23). O presidente é considerado por Kingdon o ator mais relevante na definição de agenda por manejar recursos institucionais (sobretudo o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos estratégicos), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública. No entanto, mesmo decisivo na formação da agenda, o presidente não possui controle sobre as alternativas a serem consideradas, ficando, estas, nas mãos de especialistas. O presidente, dessa forma, não possui condições de determinar o resultado final de uma política.

Outro grupo de destaque no conjunto dos atores visíveis é aquele composto por indivíduos nomeados pelo presidente para os altos escalões da burocracia governamental, tais como ministros e secretários-executivos de ministérios⁶. Esses indivíduos possuem a capacidade de influenciar a ascensão de determinadas questões à agenda, a saída de outras ou ainda a focalização de alguma já existente:

⁵ Aqui, podemos expandir, por analogia, a análise a governadores e prefeitos, chefes dos Poderes Executivos estadual e municipal, respectivamente. Esse ponto será mais bem explorado nas seções seguintes.

⁶ Assim como acima, podemos considerar aqui os secretários estaduais e municipais.

Many times, proposals and ideas float around within executive branch agencies for some time, without being taken very seriously. But should a high-level political appointee take an interest in the project, the issue suddenly attains much greater prominence (KINGDON, 2003, p. 28).

À semelhança da atuação presidencial, a alta administração possui grande influência no processo de formação da agenda, ao mesmo tempo em que possui menor controle sobre os processos de formação e seleção de alternativas e de implementação.

Também exercem influência sobre a agenda governamental os atores do Poder Legislativo. Segundo Kingdon (2003), esses indivíduos são uns dos poucos atores que, além de exercerem grande influência sobre a agenda, contribuem para a geração de alternativas. Isso se deve ao caráter amplo de atuação desses indivíduos, que dispõem de recursos como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças, ao mesmo tempo em que estão constantemente expostos aos demais atores do processo, à cobertura midiática e à sociedade, por meio de seus discursos em tribunas, participação em comissões, divulgação de notas, entre outras atividades.

Outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, sobretudo os partidos políticos e os grupos e indivíduos que fizeram parte da coalizão construída durante a campanha (*campaigners*). Os partidos podem elevar questões à agenda governamental por meio de seus programas de governo e por intermédio de suas lideranças no Congresso⁷. As coalizões de apoio durante a campanha podem cobrar que o partido que assumiu o poder encampe questões anteriormente acordadas ou prometidas. Essas questões só ascenderão à agenda, no entanto, se o partido que assumiu o poder as decidir encampá-las concretamente⁸.

Figuram também entre os atores relevantes na formação da agenda governamental os grupos de interesse. Esses grupos podem se organizar de diversas formas, tais como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e

⁷ Analogamente, podemos considerar que o mesmo se aplica às Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras municipais.

⁸ "As part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved - support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel constrained to deliver on their part of bargain, and supporters attempt to hold them to their promises" (KINGDON, 2003, p. 62)

lobistas, entre outros (Kingdon, 2003, p. 47). Ao mesmo tempo em que podem influenciar de maneira positiva, ou seja, colaborando para que uma questão ascenda à agenda, também podem influenciar negativamente, bloqueando as ações: "*Actually, much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking*" (KINGDON, 2003, p. 49). Em seu modelo, Kingdon, apesar de reconhecer a influência dos grupos de interesse, considera que dificilmente uma questão entrará na agenda pela ação exclusiva, seja ela positiva ou negativa, desses grupos. O autor reforça que as questões ascendem à agenda por meio de um conjunto complexo de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores.

Por fim, o último ator visível é a mídia. Embora reconheça que há muitas razões para se supor que a mídia deveria ter um impacto significativo na agenda governamental, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises. Uma das explicações apresentadas pelo autor é que a mídia transmite as questões ao público apenas depois de a agenda ter sido formada. Dessa forma, a mídia destacaria alguns pontos de uma agenda já estabelecida, não tendo impacto sobre sua formulação: "*The media report what is going on in government, by large, rather than having an independent effect on governmental agendas*"⁹ (KINGDON, 2003, p. 59).

Ainda que não possua um papel de proeminência na formação da agenda, a mídia possui outros papéis relevantes, sobretudo na circulação das ideias dentro das *policy communities*. A focalização de uma questão pela mídia pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores para essa questão. Papel semelhante possuem as publicações especializadas, tais como jornais destinados a servidores, revistas acadêmicas, entre outras, que circulam entre os participantes das comunidades. Nesse sentido, a mídia possui grande importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, podendo acelerar o desenvolvimento de determinadas questões: "*Media can help shape an issue and help structure it, but they can't create an issue*" (KINGDON, 2003, p. 60).

Acabamos de expor acima o grupo de atores visíveis - o presidente, os indivíduos nomeados por ele para ocuparem altos postos na burocracia governamental, os indivíduos do Poder Legislativo, os grupos de interesse, os participantes do processo eleitoral e a mídia. O outro grupo - de atores invisíveis -, que possui influência predominantemente sobre a geração

⁹ Grifo do autor.

de alternativas e soluções, é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Vejamos o caso dos servidores públicos. A formulação da agenda parte do alto escalão, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na condução de políticas já existentes do que com sua formulação. Burocratas de carreira, por exemplo, podem elaborar propostas de ação de determinada política, já que são especialistas nas suas áreas e conhecem os meandros técnicos e administrativos da máquina pública. Por outro lado, funcionários públicos podem desenvolver suas próprias propostas, aguardando por uma oportunidade para apresentá-las.

O segundo bloco de atores invisíveis é integrado por acadêmicos, pesquisadores e consultores. Esses indivíduos são frequentemente acionados e consultados pelos formuladores de políticas quando uma questão ascende à agenda governamental, no intuito de encontrarem soluções para os problemas apresentados. Assim, ideias geradas e muitas vezes disseminadas nas comunidades acadêmicas passam a influenciar atores relevantes no processo de formação da agenda.

Por fim, assessores parlamentares, assessores da Presidência e assessores de grupos de interesse também atuam na geração de alternativas e soluções, sendo os dois primeiros mais influentes no processo.

Dessa forma, vimos como os atores relevantes para o processo de formação da agenda são divididos em dois grupos no modelo de múltiplos fluxos. De um lado figuram os atores visíveis, que possuem maior influência na ascensão de questões à agenda governamental, e, de outro, encontram-se os atores invisíveis, com relevância maior na escolha de alternativas, atuando principalmente na agenda de decisão.

2.1.3.5. Crítica ao modelo

Nesta seção, teceremos nossas considerações a partir das observações feitas por Capella (2004) e por outros autores que julgamos relevantes. Entre os autores que realizam uma análise crítica do modelo de múltiplos fluxos e propõem alterações no modelo de Kingdon, podemos destacar Zahariadis (1995; 1999; 2007). A primeira alteração proposta pelo autor é em relação ao uso do modelo. Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais (formação da agenda e especificação de alternativas), Zahariadis propõe que o modelo seja estendido para as fases do processo decisório e de

implementação. Um segundo ponto anotado pelo autor é que o modelo pode ser aplicado em países com participação menos fluída e tecnologia mais clara, como é o caso da Inglaterra, objeto de estudo de Zahariadis. Uma terceira alteração consiste na possibilidade de deslocamento da unidade de análise. Kingdon considera toda a extensão do governo federal norte-americano e aborda diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo, ao passo que Zahariadis focaliza uma única questão - a privatização inglesa - e sua movimentação no processo decisório.

Aqui, vale destacar Zahariadis (2007), trabalho no qual o autor expõe não apenas as suas considerações, mas as tecidas por outros atores. Acreditamos que o texto sintetiza algumas das principais ressalvas em relação ao modelo que estamos utilizando nesta dissertação. Zahariadis (2007) divide suas preocupações em gerais e específicas. Em seguida, elenca recomendações para pesquisas futuras. Vejamos.

Como preocupações gerais, Zahariadis (2007) inicia sua exposição citando um artigo de Bendor, Moe e Shott (2001), no qual os autores criticam a lógica e as conclusões da simulação do modelo da lata do lixo (Cohen, March e Olsen, 1972). A primeira questão apontada por Zahariadis (2007) é: as conclusões do modelo de múltiplos fluxos são baseadas empiricamente ao invés de serem motivadas pela suposição? A principal crítica feita ao modelo da lata do lixo refere-se ao fato de os resultados fluírem diretamente das hipóteses do modelo. Segundo Bendor, Moe e Shott (2001 apud Zahariadis, 2007), não se trata de resultados do modelo, mas de premissas. Embora derive do modelo da lata do lixo, Zahariadis (2007) afirma que, ao contrário de seu antecessor, o modelo de múltiplos fluxos é empiricamente orientado, tendo Kingdon (2003) sustentado seus resultados a partir de evidências consideráveis provenientes das áreas de transporte e saúde dos Estados Unidos. *"In other words, whatever the flaws of the garbage can model, MS is theoretically driven and empirically validated"* (ZAHARIADIS, 2007).

A segunda questão é: mesmo se o modelo da lata do lixo for considerado falho, as pesquisas que dele derivaram devem ser abandonadas? A resposta, segundo Zahariadis (2007), é não. O modelo de múltiplos fluxos, de acordo com o autor, tem feito contribuições relevantes para a compreensão de políticas públicas em vários países. A necessidade de ampliar a clareza e a especificação das hipóteses é uma necessidade de todas as lentes de análise, e não apenas do modelo de múltiplos fluxos. Dessa forma, para Zahariadis (2007), o problema pode não ser com o modelo em si, mas com a forma como a difusão do conhecimento opera no campo dos estudos de políticas públicas. Segundo o autor, Kingdon

fez pouco para encorajar outros analistas a aplicar o modelo em diferentes configurações ou para promover uma rede de estudiosos envolvidos em um programa de pesquisa compartilhada.

Além disso, Zahariadis (2007) aponta que o modelo é visto quase exclusivamente como um modelo para explicar a formação da agenda, embora trabalhos posteriores ao estudo pioneiro de Kingdon nos Estados Unidos tenham mostrado que o modelo pode ser utilizado para explicar todo o processo de formação da política pública. "*Nevertheless, most analysts continue to view the lens largely as important only in explaining agendas, which has diminished its appeal considerably as a more general explanation of policy making*" (ZAHARIADIS, 2007). Por fim, o modelo de múltiplos fluxos, segundo o autor, focou quase que exclusivamente nas análises a nível nacional, ao contrário de outros modelos, tais como o de coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), e o de escolha racional institucional, de Ostrom (1999). Como grande parte das análises das políticas públicas são feitas em níveis subnacionais, a utilidade e o alcance do modelo ficariam limitados.

Na segunda parte, Zahariadis (2007) expõe o que classifica como preocupações específicas. A primeira delas é: os fluxos são realmente independentes? Assim como nas observações anteriores, Zahariadis (2007) busca as críticas em outros autores. Mucciaroni (1992) afirma que os fluxos podem ser vistos de maneira mais apropriada como interdependentes, ao invés de independentes, num processo em que as mudanças em um fluxo podem desencadear ou reforçar mudanças em outro, tornando a conjunção entre os fluxos (*coupling*) muito menos fortuita e o processo mais intencional e estratégico. Por outro lado, segundo o autor, a política não necessariamente opera no nível sistêmico, as políticas públicas não são sempre desenvolvidas nas comunidades de especialistas (*policy communities*) e as soluções não são desenvolvidas independentemente dos problemas. O próprio Kingdon (1995, p. 228 apud Zahariadis, 2007) abre a possibilidade de que a interação entre os fluxos (*coupling*) possa acontecer na ausência de uma janela aberta.

Zahariadis (2007) afirma, ainda, que a independência dos fluxos é um dispositivo conceitual. Sua vantagem está em permitir que os pesquisadores descubram racionalidade no processo, ao invés de assumirem *a priori*, no sentido de que as soluções são sempre desenvolvidas em resposta a problemas definidos.

The key is to specify when policy maybe in search of a rationale, but one cannot logically make this statement or explain the process of why this is so unless one differentiates between the development of problems and solutions. Besides, the assumptions are simplifications of reality. If many policy analysts readily accept the assumption that people don't have to be rational – they only need act *as if* they are rational – they can also accept the assumption that streams don't have to be independent – they only need flow *as if* they are independent (ZAHARIADIS, 2007, p. 82).

A segunda questão específica levantada por Zahariadis (2007) é: as hipóteses geradas pelo modelo de múltiplos fluxos podem ser testadas estatisticamente? “*Methodological pluralism maybe a virtue, but statistical analysis adds weight to a lens' predictions in ways that case studies do not*” (ZAHARIADIS, 2007, p. 82). Para contribuir com o tema, o autor cita um estudo realizado em parceria com Rick Travis, no qual os autores construíram um modelo interativo e quantitativo para explicar as alocações de ajuda externa dos Estados Unidos (TRAVIS e ZAHARIADIS, 2002). Baseando-se no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, os autores argumentam que a ajuda externa é resultado de interações entre problemas, soluções e política. A partir da modelagem apenas das interações entre problemas e soluções e entre política e soluções, os autores desenvolveram um conjunto de equações, mantendo alguns termos constantes enquanto deixavam outros variarem. “*The final equation incorporates a series of independent and multiplicative terms to capture the full flavor of the model*” (ZAHARIADIS, 2007, p. 83). Os resultados, segundo o autor, foram totalmente consistentes com as expectativas teóricas, ilustrando a natureza interativa do processo de ajuda externa e a possibilidade de implementação de testes estatísticos de múltiplos fluxos.

Após levantar as questões que elencamos anteriormente, Zahariadis (2007) faz algumas recomendações para pesquisas futuras. A primeira é: sondar a aplicabilidade sob diferentes condições. Por que algumas decisões tendem a se tornar latas de lixo? Existem características de determinadas questões que tornam algumas decisões candidatas mais prováveis? Segundo o autor, as respostas a essas questões contribuirão para circunscrever melhor os limites do modelo de múltiplos fluxos e levarão a um melhor entendimento do processo de formulação de políticas públicas. Para isso, no entanto, ainda são necessários mais trabalhos empíricos.

A segunda recomendação é: sondar a aplicabilidade em diferentes domínios. Zahariadis (2007) argumenta que, embora muitos estudos recentes estejam testando diferentes aplicabilidades para o modelo de múltiplos fluxos (McLendon, 2003 – formação da agenda da descentralização da educação superior em três estados americanos; Westervelt, 2001 – o

processo de formação da agenda na política educacional para crianças no estado do Colorado; Gordenkeret et al., 1995 – cooperação internacional, utilizando a epidemia de AIDS como caso de estudo; entre outros), grande parte deles ainda fica restrito à análise de governos nacionais. Nesse sentido, Zahariadis (2007) afirma que investigações mais aprofundadas estenderão a aplicação do modelo também ao processo de tomada de decisão.

A terceira recomendação é: usar modelos variados. Segundo Zahariadis (2007), a utilização de um único modelo pode enfraquecer a análise. De acordo com o autor, um curso de ação recomendado seria a especificação cuidadosa das limitações de cada lente de análise (cada modelo) e o desenvolvimento de um conjunto de opções que possibilitem escolher entre diferentes perspectivas para explicar diferentes eventos.

Zahariadis (2007) encerra seu artigo da seguinte forma:

[Multiple Strings Framework] offers a fruitful way to explain how political systems and organizations make sense of an ambiguous world (Weick, 2001 apud Zahariadis, 2007). The lens supplies the analytical tools to explore how and under what conditions entrepreneurs manipulate the policy process, not only to pursue their own self-interest, but also to provide meaning to policy makers with problematic preferences.

Good lenses of policy choice utilize a lot of information to explain many events. Better lenses explain even more with less. The task is enormous, and further empirical research will determine the lens' success in moving beyond the status of being a good lens and ultimately becoming a better lens of the policy process (ZAHARIADIS, 2007, p. 87).

Outros autores criticam a estrutura do modelo de múltiplos fluxos, afirmando que o modelo é muito fluído em sua estrutura e operacionalização (Sabatier, 1997), e que emprega um nível muito elevado de abstração (Mucciaroni, 1992). Como já expusemos anteriormente, o modelo de múltiplos fluxos possui uma estrutura fluída, derivada do modelo de *garbage can*, não estabelecendo relações mecânicas entre problemas e alternativas. Kingdon comenta as críticas tecidas à estrutura do modelo na edição de 2003 de seu livro, afirmando que há sim uma estrutura no modelo *garbage can*, sendo essa estrutura diferente dos modelos tradicionais:

One reason that some readers find it difficult to appreciate that structure in something like the garbage can model is that its structure is not familiar. A Marxist-style class structure, for instance, or a bureaucratic hierarchy, or a constitutional

order is all more familiar. But that doesn't mean that the sort of model developed in this book has no structure; it's just an unfamiliar and unorthodox sort of structure (KINGDON, 2003, p. 223).

Sabatier (1997, p. 07) ainda propõe o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual: "*The causal drivers are underspecified, in part because there are no clear models of the individual*". Sobre essa questão, Kingdon afirma que o modelo de múltiplos fluxos não tem o objetivo principal de explicar a forma como os indivíduos tomam suas decisões finais, mas entender por que os indivíduos se preocupam com algumas questões e não com outras (KINGDON, 2003, p. 196).

Em relação à estrutura, vimos que o caráter aleatório não faz parte da essência do modelo de Kingdon. Embora haja espaço para eventos acidentais, há padrões nas dinâmicas internas de cada um dos fluxos - problemas; alternativas e soluções; e política - que impedem que os eventos dentro desses fluxos sejam totalmente aleatórios. Apontamos que dentro de cada fluxo existem elementos que contribuem para que haja sucesso numa eventual convergência: indicadores, eventos focalizadores e *feedback* no fluxo de problemas; viabilidade do ponto de vista técnico e compartilhamento dos mesmos valores da comunidade, do público geral e dos políticos no fluxo de alternativas; e mudanças no humor nacional e mudanças de gestão no fluxo político. Todas essas condições podem ser encaradas como intermediárias dentro de cada fluxo, agindo para que eventos ocorram com maior ou menor probabilidade.

Outro ponto questionado pelos autores se refere à independência dos fluxos. Mucciaroni (1992, p. 473-474 apud Capella, 2004) afirma que a ideia de independência dos fluxos deve ser abandonada, em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos. Zahariadis (1999) pontua que, embora o modelo apresente os fluxos como independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Os especialistas, por exemplo, podem tentar antecipar a aceitação política de determinadas alternativas, o que revelaria certo grau de conexão entre o fluxo político e o fluxo de soluções e alternativas. Nesse mesmo sentido, mudanças de pessoas-chave no governo (fluxo político) podem estar relacionadas à tentativa de lidar com um problema específico (fluxo de problemas).

Na segunda edição de seu livro, em 2003, Kingdon mantém a ideia de independência dos fluxos, mas aceita flexibilizar a hipótese de existência de conexões entre os fluxos em

outros momentos que não aqueles em que as janelas de oportunidade (*policy windows*) se abrem e os fluxos convergem (*coupling*).

I think that one amendment (...) is reasonable: There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings. (...) Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the independence of the streams is still noticeable in the real world, and postulating that independence in building theories still has its uses (KINGDON, 2003, p. 229).

Além dessa questão, Kingdon também reconheceu a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não tenha feito mudanças significativas no modelo¹⁰.

Various versions of the "new institutionalism" have been prominent in political science over the last couple of decades. (...) In this telling, institutions, constitutions, procedures, governmental structures, and government officials themselves affect the political, social, and economic systems as much as the other way around. (...)

Institutions at least constitute important constraints on policy-making. Governmental forms and procedural requirements make some outcomes possible and other outcomes unlikely. Furthermore, models can concentrate on governmental responsiveness to political, social, or economic forces might be sufficiently autonomous that they are affected by it (KINGDON, 2003, p. 229-230).

De posse das características do modelo de múltiplos fluxos e a fim de complementarmos as ideias de Kingdon, apresentaremos, na sequência, o modelo do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), que traz considerações relevantes sobre a relação entre a formação da agenda e a dinâmica institucional.

2.1.4. O Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones

¹⁰ Mucciaroni (1992) já havia levantado a necessidade de o modelo de múltiplos fluxos incorporar a dimensão institucional. "Even if we assume the existence of a process that resembles garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda (...) there had to be a pre-existing institutional capacity that underpinned the efforts of reformers when the situational variables (problems, solutions and political conditions) were favorable for pushing their ideas forward" (MUCCIARONI, 1992, p. 467 apud CAPELLA, 2016).

O Modelo de Equilíbrio Pontuado foi criado por Baumgartner e Jones (1993) para permitir a análise tanto de períodos de estabilidade quanto de momentos de mudança rápida no processo de formulação de políticas públicas.

Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political processes are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past. (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 97).

De acordo com o modelo, períodos de estabilidade, em que as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Essa ideia também é aplicada às agendas, que mudam de forma rápida devido a um *feedback* positivo: algumas questões se tornam relevantes, atraindo outras questões que se difundem rapidamente, num efeito cascata (*bandwagon*). Nesse processo, algumas ideias se tornam populares e se disseminam, ocupando o lugar de ideias antigas e abrindo espaço para novos movimentos políticos.

Partindo do pressuposto de que os indivíduos operam com racionalidade limitada (*bounded rationality*) e não conseguem lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos acabam por delegar autoridade para agentes governamentais, em espaços chamados pelos autores de subsistemas políticos, ocupados por especialistas. Enquanto os líderes governamentais, que ocupam o macro-sistema, lidam de forma serial com poucas e sobressalentes questões, os subsistemas processam de forma paralela uma grande quantidade de questões. Dessas, muitas recebem atenção nos subsistemas, e outras terminam por integrar o macro-sistema, provocando mudanças na agenda.

Os autores afirmam que, quando um subsistema é dominado por um único interesse, nos quais os indivíduos participantes do processo decisório compartilham um entendimento sobre uma questão, é estabelecido um monopólio de políticas (*policy monopoly*). Esses monopólios são caracterizados por possuírem uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido ou restringido, e pelo fato de haver uma ideia que é intensamente vinculada com a instituição e que está relacionada com os valores políticos da comunidade. Dessa forma, para Baumgartner e Jones (1993), a compreensão da alternância entre os períodos de estabilidade e mudança passam pela forma como uma questão é definida,

levando em conta que é fundamental o contexto institucional dentro do qual é feita essa definição, já que ele pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Um conceito relevante para Baumgartner e Jones (1993) é o de *policy image*. Segundo os autores, as *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade. As *policy images*, dessa forma, contribuem para a disseminação das questões, o que é fundamental para que uma questão ascenda de forma rápida ao macro-sistema. "*The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image*" (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 26).

Segundo os autores, são relevantes para explicar o desenvolvimento das *policy images* as informações empíricas e os apelos emotivos (*tone*). O *tone* é entendido como um fator crítico, já que mudanças rápidas nos apelos emotivos de uma imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Assim, novas imagens podem atrair ou afastar novos participantes, bem como criar oportunidades para promover ou desencorajar questões. Ademais, para que um problema desperte a atenção do governo é necessário que uma imagem ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 27). É preciso ressaltar, ainda, que a disputa em torno do entendimento de uma política - ou da *policy image* - é considerada pelos autores como sendo crucial na luta política.

Assim como no modelo de múltiplos fluxos, Baumgartner e Jones (1993) entendem que a focalização de um problema não garante que uma solução específica seja selecionada, necessitando, da presença de um *policy entrepreneur* para que haja a conexão entre soluções e problemas e, dessa forma, sejam produzidas mudanças na agenda. Nesse sentido, a *policy image* é decisiva não apenas para a definição de problemas, mas também para a seleção de soluções, devendo ser ressaltado o contexto institucional na qual é desenvolvida. A autoridade para decidir sobre as questões pertence às instituições, chamadas pelos autores de *policy venue*. Segundo eles, "*policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to a given issue*" (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 32). Os formuladores de políticas buscam, então, influenciar também as instituições que possuem jurisdição sobre as questões em voga. Nesse contexto, uma instituição pode ser refratária aos argumentos aventados para dar suporte a uma determinada política, enquanto outra pode ser

mais receptiva, o que torna a busca de arenas favoráveis para difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) altamente vinculada à criação de *policy images*.

Nos subsistemas, portanto, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, resultando numa situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada pelos participantes e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites do subsistema). Em alguns momentos específicos, no entanto, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Isso acontece quando uma questão recebe atenção ao ponto de romper os limites do subsistema e chegar ao macro-sistema político (ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon).

Os macro-sistemas políticos, por sua vez, ao contrário dos subsistemas, são caracterizados por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e *feedback* positivo. Quando uma questão ascende ao macro-sistema, o subsistema pode se tornar propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público podem trazer novos atores e novas ideias àquele subsistema. Esses momentos críticos de mudança podem, ainda, estabelecer novas *policy images*, além de proporcionar reorganizações institucionais (novas *policy venues*) que reestruturam o sistema. Novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), gerando um novo equilíbrio no subsistema que, com o passar do tempo, pode resultar num novo período de estabilidade.

O modelo de equilíbrio pontuado busca, dessa forma, explicar tanto os períodos de estabilidade quanto os de mudança no sistema político, utilizando, para isso, a ênfase no processo de formação da agenda e a dinâmica institucional na qual as ideias são geradas e difundidas.

2.1.5. Similaridades e diferenças entre o modelo de múltiplos fluxos e o modelo de equilíbrio pontuado

No que tange às similaridades e diferenças entre os dois modelos, nesta seção apresentaremos algumas das que nos serão mais relevantes no restante deste estudo.

Um dos pontos que destacamos é a visão compartilhada entre os autores no que diz respeito ao papel de grande influência desempenhado pelo presidente. O modelo de múltiplos fluxos vê o presidente como o ator que possui à sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública, assim como o modelo de equilíbrio pontuado o enxerga

como o ator com maior preponderância sobre o processo de formação da agenda: *"No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president"* (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 241).

Mudanças no governo, entretanto, são vistas de maneira diversa nos modelos. Enquanto Kingdon (2003) enxerga a eleição de novos membros para o Poder Legislativo e para o Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas, como relevantes para a criação de condições que permitam a ascensão de determinadas questões à agenda, ao mesmo tempo em que outras são restringidas, Baumgartner e Jones (1993) não partilham dessa visão, afirmando que esse processo não ocorre devido ao "legado institucional" do processo de formação da agenda:

As subsystems are created, new institutions are created that structure future policymaking and the influence of outside groups. These institutional changes need bear no resemblance to those that existed a generation or two previously because each involves a fresh definition of political issues (...) A punctuated equilibrium model of the political system differs dramatically from the type of dynamic equilibrium model implicit in any discussion of cycles (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 244-245).

Alguns atores também ensejam leituras distintas entre os modelos. Um desses atores é o composto pelos grupos de interesse. Embora Kingdon (2003) atribua um papel relevante aos grupos de interesse na definição de questões, o autor afirma que tais grupos geralmente atuam mais no sentido de bloquear questões do que levá-las à agenda. Já Baumgartner e Jones (1993) acreditam que os grupos de interesse desempenham papel relevante na definição de questões, sobretudo quando essas questões afetam a opinião pública, determinam os termos do debate e determinam *policy venues*. *"Mobilization of interest groups appears to play an important role in determining policy images, venues and outcomes"* (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 184).

A mídia é outro ator que recebe atenção distinta. Como vimos, no modelo de múltiplos fluxos a mídia geralmente retrata as questões que já estão se movendo na agenda governamental, não exercendo grande influência em sua formação. Já Baumgartner e Jones afirmam que a mídia possui a capacidade de direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo, além de mudar a atenção dos indivíduos de uma questão para outra.

Por fim, podemos afirmar que os modelos analisados complementam-se em alguns pontos, como no caso da análise da dinâmica institucional, reconhecida apenas parcialmente por Kingdon (2003), mas presente de maneira mais clara e com maior peso em Baumgartner e Jones (1993). Para os nossos propósitos, ambos os modelos são bastante pertinentes, proporcionando instrumentos e leituras que nos ajudarão a analisar o processo de formação da agenda na política de remuneração e de reajustes salariais da Educação municipal de São Paulo a partir de 2006.

2.1.6. Considerações finais

Nesta seção vimos os dois modelos que utilizaremos como "lentes teóricas" nesta dissertação - o modelo de múltiplos fluxos, de Kingdon (2003), e o modelo de equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (1993).

O modelo de Kingdon é composto por três fluxos - de problemas, de soluções e político. O primeiro é composto por elementos como indicadores; eventos focalizadores, crises e símbolos; e *feedback* governamental. O segundo é caracterizado pela ascensão de soluções viáveis do ponto de vista técnico e que representem valores compartilhados, destacando-se do chamado "caldo primordial de políticas". O terceiro fluxo é influenciado pelo "clima" nacional, pelas forças políticas organizadas e pelas mudanças dentro do governo. No modelo, surgem oportunidades que favorecem a conjunção dos três fluxos, proporcionando a ascensão de questões específicas à agenda. Nesses momentos, o papel do empreendedor de políticas públicas é fundamental para atuar na conexão dos fluxos.

O modelo de Baumgartner e Jones destina-se a permitir a análise tanto de períodos de estabilidade quanto de momentos de mudança rápida no processo de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, períodos de estabilidade, em que as mudanças ocorrem de forma, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança. Um conceito relevante para o modelo é de *policy images*, que são ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo, dessa forma, para a disseminação de questões. Para que uma questão ascenda ao macro-sistema, é relevante que sejam encontradas instituições (*policy venues*) receptivas às imagens geradas e difundidas. Assim, ao romper os limites do subsistema e alcançar o macro-sistema político, podem ocorrer rápidas e intensas mudanças.

Na sequência, vimos algumas similaridades e diferenças entre os dois modelos. No campo das diferenças, enquanto para Kingdon o papel dos grupos de pressão é minimizado, para Baumgartner e Jones eles desempenham um papel fundamental. Se, para Kingdon, a mídia não possui um papel relevante no processo de formação da agenda, para Baumgartner e Jones esse é um ator relevante no sentido de direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo. No campo das similaridades, por outro lado, consideram primordiais as figuras do presidente e dos empreendedores de políticas públicas.

2.2. Financiamento da educação básica e valorização dos profissionais da educação: contexto histórico e institucional no Brasil

2.2.1. Introdução

Para entendermos as mudanças em termos de política de remuneração e de reajustes salariais ocorridas em São Paulo a partir de 2006, é relevante trazermos o contexto nacional em que está inserido o debate acerca do financiamento da educação básica e da valorização dos profissionais da educação básica. Nesse sentido, abordaremos a política de vinculação de recursos para a educação, a política de fundos e a política do piso salarial profissional nacional para o magistério. Vejamos.

Durante praticamente todo o século XX, como a política de financiamento da educação era identificada com a vinculação de recursos, as lutas dos grupos em defesa da educação eram focadas na pressão para que o Estado adotasse percentuais de vinculação orçamentária ou, uma vez que eles estivessem estabelecidos, na pressão pelo cumprimento desses percentuais¹¹. A política de fundos ficou adormecida até que a consolidação da vinculação de recursos na CF/88¹² abriu espaço para o florescimento desse debate na década de 1990, culminando com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, posteriormente transformado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério - Fundeb.

A seguir, antes de tratarmos dos fundos, veremos brevemente alguns pontos relevantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996.

¹¹ Peres (2007) e Martins (2008; 2010) analisam a trajetória das mudanças, em termos de vinculação de recursos para a educação, ao longo do século XX.

¹² Após diversas alterações ao longo de todo o século XX, a Constituição Federal de 1988 consolidou o seguinte: "Art. 212. 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" (BRASIL, 1988).

2.2.2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394 - foi sancionada em 20 de dezembro de 1996, depois de anos de amplos debates envolvendo os mais diversos atores, como a Câmara dos Deputados, o Executivo, partidos políticos, associações educacionais, educadores, empresários, entre outros (CARVALHO, 1998).

A LDB define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição. Nesta seção, apontaremos os principais elementos contidos nessa Lei.

Em relação aos níveis e modalidades da educação escolar brasileira, a LDB fez a divisão entre educação básica, educação superior e outras modalidades de educação escolar. A educação básica abrange a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino fundamental e o ensino médio. Também faz parte da educação básica a educação de jovens e adultos (EJA). Na educação superior, estão contidos a graduação, a pós-graduação, os cursos sequenciais e os cursos de extensão. As demais modalidades são a educação especial (para alunos portadores de necessidades especiais), a educação profissional e a educação escolar para os povos indígenas.

Quanto aos níveis de formação dos docentes, a lei estabeleceu que a formação de docentes para atuar na educação básica seria dada em nível superior (art. 62). Além disso, estipulou uma meta ambiciosa de, em dez anos, admitir na educação básica apenas profissionais habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço (art. 87, § 4º). Ambos os artigos, no entanto, sofreram mudanças posteriores: o art. 62 foi regulamentado pelo Decreto nº 3.276/99; posteriormente, com a Lei 12.796/13, o § 4º do art. 87 foi revogado e o art. 62 ganhou a seguinte redação:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (BRASIL, 1996).

Dessa forma, não foi excluída a existência de professores com a formação em nível médio na modalidade normal.

Carvalho (1998) já apontava que a LDB, em sendo uma lei enxuta e aberta, deixaria para a sua regulamentação (leis ordinárias, decretos, resoluções, portarias etc.) e implementação, a definição de grande parte dos objetivos, conteúdos e do próprio arcabouço do sistema escolar brasileiros. Com efeito, 20 anos após sua promulgação, vimos dezenas de artigos, incisos e parágrafos serem regulamentados, ganharem nova redação ou serem simplesmente revogados.

Outro ponto que merece destaque na LDB é o avanço que foi realizado na definição do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), tema bastante polêmico e questionável nas diferentes esferas de governo, justamente pela até então falta de clareza do termo (PERES, 2007). Melchior apud Peres (2007) afirma que o vácuo legal anteriormente criado pela falta de definição do que seria MDE possibilitou abusos no uso dos recursos, como uso da verba vinculada à educação para asfaltar ruas próximas às escolas ou para promover obras de saneamento básico. A LDB, então, tratou da questão da seguinte forma: no art. 70 elencou o que pode ser considerado MDE e, no art. 71, o que não pode. Aqui, vale reproduzirmos esses artigos:

Art. 70 – “Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando principalmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo aos alunos de escola pública e privada;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

Art.71 - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifos nossos). (BRASIL, 1996).

Para os nossos intentos neste trabalho, destacam-se os incisos que tratam da remuneração dos profissionais da educação, quais sejam, os incisos I do art. 70 e VI do art. 71. Ademais, vale ressaltar que a LDB não apenas reiterou os parâmetros mínimos de vinculação estabelecidos pela Constituição Federal, como possibilitou que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais definissem valores mais elevados.

Passemos, agora, à análise do Fundef.

2.2.3. Fundef

A origem do Fundef encontra-se na Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, que, a partir da alteração do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, passou a prever a criação de um fundo de natureza contábil¹³ para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e 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, de natureza contábil.**

(...)

§ 3º A União complementará os recursos dos fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Grifo nosso). (BRASIL, 1996b).

A emenda determinou, então, que a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do fundo era de competência dos estados, Distrito Federal e

¹³De acordo com o art. 71 do Decreto nº 93.872/86, fundos de natureza contábil são aqueles "constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional". O decreto em questão faz a distinção entre os fundos de natureza contábil e os fundos de natureza financeira. Depreende-se do decreto que os primeiros movimentam recursos somente na Conta Única, enquanto os últimos movimentam recursos em outras correntes bancárias (COSTA, 2011).

municípios. Coube à União a responsabilidade pela complementaridade de recursos sempre que, em cada estado ou no DF, o valor do fundo por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

A Lei 9.424/96 veio a regulamentar o Fundef, abarcando questões fundamentais como a definição do custo-mínimo nacional, a forma de distribuição dos recursos entre os municípios, o controle dos repasses e a complementação da União (PERES, 2007).

De acordo com Castro apud Peres (2007), os principais objetivos do Fundo eram: i) A melhoria do gerenciamento financeiro e orçamentário dos recursos da educação; ii) O aumento do volume de recursos para a educação; iii) O estabelecimento de uma política redistributiva, buscando reduzir disparidades regionais; iv) O aumento da transparência no trato dos recursos públicos da educação; v) A valorização do corpo docente do ensino fundamental.

Castro (2011) aponta, ainda, que o Fundef tinha por objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um *piso salarial para o magistério*. Para alcançar seu intento, o fundo reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988: vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhe forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE); alocação, a partir de 1998, de 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais - p.p.) no ensino fundamental. De acordo com a Lei 9.424/96:

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, **60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental**, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Grifo nosso). (BRASIL, 1996b)

Em relação ao conceito de fundo, vale destacar que ele decorre do direito financeiro e equivale à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação

específica (MARTINS, 2010). Assim, quanto à composição de recursos, ao Fundef deveriam ser destinados 15% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais relativas ao: i) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; ii) Fundo de Participação dos Estados - FPE; iii) Fundo de Participação dos Municípios - FPM e iv) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIex.

Os recursos deveriam ser distribuídos entre governo estadual e governos municipais em conformidade com o número de matrículas do ensino fundamental, calculado anualmente em função dos cadastros das redes de ensino. Para isso, seriam considerados os alunos da 1ª à 8ª séries de ensino fundamental, presencial, incluindo os de educação especial. No âmbito de cada estado, o valor aluno-ano seria calculado a partir da previsão de receitas do Fundef e do número total de alunos do ensino fundamental, das redes estadual e municipal (PERES, 2007).

Outro ponto relevante da Lei foi a definição de um valor mínimo nacional por aluno, que seria assegurado pelo governo federal às unidades da federação onde a receita do fundo, relativamente ao total de matrículas da rede de ensino fundamental, fosse inferior ao valor mínimo. A partir do ano 2000, passou a haver uma diferenciação de valores para os alunos de 5ª a 8ª série, que ficaram com valores 5% maiores em relação aos alunos de 1ª a 4ª série. A partir de 2005 houve também a diferenciação entre os valores atribuídos aos alunos da zona urbana e os da zona rural (PERES, 2007).

Peres (2007) salienta, ainda, que, quando da comparação entre as receitas transferidas a um determinado município e sua contribuição ao Fundef, o município poderia vir a ter uma receita líquida, nula ou negativa, dependendo do número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental. Uma vez que a lógica por trás desse mecanismo era que quanto maior o número de alunos matriculados no ensino fundamental maior a receita, acabou por se criar, por conta da retenção das receitas, um impulso de municipalização.

A Lei 9.424/96 também previu que os recursos do Fundef deveriam ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e, em especial, na *valorização do magistério*. Destaca-se o art. 7º, que estabeleceu que pelo menos 60% dos recursos seriam destinados à remuneração dos profissionais da área. Esse ponto será explorado na seção sobre valorização dos profissionais da educação.

Vale destacar que a Lei 9.424/96 não previu a definição de um piso salarial dos professores. O piso salarial só seria instituído e viabilizado a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, e da Lei nº 11.738, de 2008, discutidas nas seções seguintes.

No que tange a controle, a legislação do Fundef ainda previu que os Conselhos também seriam responsáveis pelo acompanhamento e controle social do fundo. De acordo com o §1º do artigo 4º:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

(...)

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. (BRASIL, 2008).

Esses conselhos seriam responsáveis, portanto, pela elaboração da prestação de contas do fundo, pelo controle do censo escolar anual e pela cobrança das informações necessárias para a compreensão de toda movimentação financeira e orçamentária dos recursos.

Em relação à prestação de contas, o Fundef deveria cumprir o princípio da anualidade pela Constituição Federal. Deveria, ainda, atender às permissões e às vedações da Lei de Diretrizes e Bases, além daquelas do próprio Fundef, buscando alcançar as metas de longo prazo determinadas pelo Plano Nacional de Educação¹⁴ e pelos respectivos planos municipais de educação. Os planos municipais, por sua vez, teriam de estar coerentes com os instrumentos de política orçamentária do município, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Martins (2010), se, por um lado, como mecanismo operacional o Fundef reunia um conjunto de fundos de âmbito estadual que não se comunicavam, por outro, como

¹⁴O PNE será objeto de análise em seção posterior. Por ora, é preciso ter em mente que o PNE vigente à época do Fundef foi aquele que vigorou entre 2001 e 2010. Em síntese, o PNE é uma lei ordinária que possui o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O PNE serve de parâmetro para os estados e municípios.

política pública, constituiu uma política nacional, com regras válidas para todos os entes, entre elas um valor nacional despendido por aluno e o compromisso de complementação por parte da União aos fundos que não atingissem esse valor.

Nesse sentido, a experiência do Fundef foi imprescindível para que os mecanismos de financiamento da educação fossem aperfeiçoados e ampliados através de um novo fundo, o Fundeb, objeto de análise da nossa próxima seção.

2.2.4. Fundeb

O Fundeb foi instituído em 2006, a partir da Emenda Constitucional Nº 53, em meio a um aumento da conscientização da necessidade de se lidar com a educação básica como um todo, não apenas com o ensino fundamental. Como a intenção foi ampliar o fundo, grande parte dos mecanismos básicos do Fundef foram mantidos e aperfeiçoados. Nesta seção, buscaremos focar na política de valorização dos profissionais da educação.

O Fundeb é um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, que abrange todos os estados brasileiros, mais o Distrito Federal, cujos objetivos são a manutenção e o desenvolvimento da educação básica, compreendendo todas as etapas, níveis e modalidades de ensino que a integram. Nesse sentido, o Fundeb buscou tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no que tange ao provimento dos recursos e às responsabilidades assumidas em relação ao aprimoramento quantitativo e qualitativo da educação básica pública.

Os recursos que constituem o fundo resultam de subvinculação percentual que incide, na origem, sobre grande parte dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Esses recursos são provenientes da vinculação da receita arrecadada de impostos, detalhada no artigo 212 da Constituição Federal. Em resumo, da receita de impostos desses entes federados, uma parte (no mínimo 25%) deve ser destinada para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Do montante total dessa vinculação, com algumas exclusões, uma parcela correspondente à subvinculação de vinte pontos percentuais (80% de 25%) deve ser destinada para a educação básica via Fundeb. Assim, em cada estado, o estado e seus municípios tornam-se os provedores dos recursos que constituem esse fundo, proporcionalmente às respectivas receitas a ele subvinculadas (CALLEGARI, 2010).

Em relação à valorização dos profissionais da educação, 60% (sessenta por cento) dos recursos totais do Fundeb devem ser destinados à *remuneração dos profissionais do magistério* da educação básica em efetivo exercício na rede pública. A emenda ainda previu relevantes modificações quanto ao art. 206: deu nova redação ao inciso V e incluiu o inciso VIII. O artigo passou, então, a vigorar da seguinte forma:

Art. 206.

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

.....

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Grifo nosso). (BRASIL, 2006).

Ademais, para além da criação do Fundeb, a nova redação dada ao artigo 60 do ADCT pela EC nº 53, de 2006, introduziu alterações também em artigos das disposições permanentes da Constituição Federal. Dentre elas, estava a previsão, em lei específica, de prazo para fixação do piso salarial acima mencionado.

Dessa forma, em 2008, cumprindo determinações legais anteriores, a Lei nº 11.738 regulamentou a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Esse tema será mais bem desenvolvido na seção que trata da valorização dos profissionais da educação.

2.2.5. Plano Nacional de Educação

Durante a primeira década dos anos 2000, período em que ocorreram os debates acerca da política remuneratória e de reajustes salariais do município de São Paulo da qual estamos tratando neste estudo, vigorou o PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001). Para nós, vale destacar que esse PNE também continha itens relevantes de valorização dos profissionais de educação, tais como o item 4 da seção dos Objetivos e Prioridades e o item 1 dos Objetivos e Metas:

4. *Valorização dos profissionais da educação.* Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para

estudo e preparação das aulas, salário digno, com **piso salarial** e carreira de magistério.

(...)

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com **piso salarial próprio**, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito. (Grifos nossos). (BRASIL, 2001).

Apesar de prever a criação de um piso salarial já a partir de 2001, o piso só seria criado, como já adiantamos acima, em 2008, passando a valer apenas em 2009. Durante esse período, o fato de constar em Lei fez com que houvesse uma cobrança cada vez maior por parte da categoria dos profissionais de educação para que o previsto na Lei se efetivasse.

Antes de passarmos para a próxima seção, cumpre observar que o PNE atualmente em vigor (Lei nº 13.005/2014) também possui metas envolvendo a valorização dos profissionais de educação. Para os nossos propósitos, vale destacar as metas 17 e 18:

Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o **piso salarial nacional profissional**, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014). (Grifo nosso). (BRASIL, 2014).

Passemos, agora, à discussão mais detalhada acerca das políticas de valorização dos profissionais da educação, sobretudo no que tange à questão remuneratória.

2.2.6. Valorização dos profissionais da educação

A lei que regulamentou o Fundeb, Lei 11.494/07, estabeleceu que os recursos do fundo devem ser empregados exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Vale destacar que, de acordo com o art. 22 da Lei, pelo menos 60% dos recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais da área:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (Grifo nosso). (BRASIL, 2007).

Aqui, para nossos propósitos, vale destacar o avanço que o Fundef e o Fundeb trouxeram ao estabelecerem a subvinculação dos recursos dos fundos ao pagamento dos profissionais da educação.

Em 2008, cumprindo determinações legais anteriores, a Lei nº 11.738 fixou o Piso Salarial Profissional em R\$ 950,00, para jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Conforme redação do art. 5º dessa mesma lei, o piso passaria a ser atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir de 2009, com base no percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Ressaltamos, ainda, que, como estabelece o art. 6º, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ficaram obrigados a elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação brasileira, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

A regulamentação do piso salarial foi um verdadeiro marco na história brasileira da busca pela valorização dos professores. Inaugurou-se, assim, um período marcado por ganhos reais de salário para a categoria, mas também por disputas judiciais em torno do tema, envolvendo prefeitos, governadores, União, MEC e trabalhadores. A seguir, veremos os principais pontos em torno do piso salarial do magistério.

2.2.6.1. Piso Salarial Nacional do Magistério

O piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica é o valor mínimo que os professores devem receber. A regra vale para todo o país, e os profissionais devem ter formação em magistério em nível médio (ou antigo curso normal) e

carga horária de trabalho de 40 horas semanais, além de atuar em estabelecimentos públicos na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio.

Como já exposto anteriormente, o piso salarial nacional do magistério foi instituído pela Lei 11.738/08, regulamentando uma disposição já prevista na Constituição Federal e na LDB (Lei 9.394/96). A Lei possui a seguinte redação:

Art. 1º

(...)

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

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2008).

Além do piso, essa lei também fixou limites para o trabalho de interação com os alunos na composição da jornada docente: do tempo total da jornada, o professor deve passar no máximo 2/3 em sala de aula e no mínimo 1/3 deve ser destinado às atividades extraclasse, como planejamento de aulas, preparação e reuniões pedagógicas, correção das atividades, entre outras.

O valor do piso nacional do magistério é calculado a partir da comparação da previsão do valor anual mínimo nacional por aluno dos últimos dois exercícios. O valor aluno-ano é o valor que o governo federal repassa no ano aos municípios e estados por cada matrícula de aluno na Educação Básica. Para calcular esse valor, o Ministério da Educação apura, a partir do Censo Escolar da Educação Básica, o quantitativo de matrículas que será a base para a distribuição dos recursos. O Tesouro Nacional estima as receitas da União e dos estados que compõem o fundo, definindo, assim, o índice de reajuste. Vale lembrar que a estimativa de receitas de impostos que compõem o Fundeb decorre de um cálculo complexo que envolve um conjunto de impostos de competência tributária diversa. A própria lei de criação do Fundeb prevê mecanismos para eventuais correções nas estimativas. A redação da Lei 11.738/08 traz o que se segue:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2008).

Na próxima seção, veremos os valores e reajustes do piso salarial profissional nacional (PSPN).

2.2.6.2. Piso Salarial Nacional do Magistério: Valores e Reajustes

Como exposto anteriormente, o valor do piso do magistério pressupõe o cálculo do reajuste do valor aluno-ano. Esse cálculo é realizado pelo Ministério da Educação, que calcula o valor aluno-ano, e o Tesouro Nacional, que controla as receitas da União e dos estados que compõem o fundo, definindo, assim, o índice de reajuste. Uma vez definido o novo valor aluno-ano, já temos o índice que será aplicado no reajuste do piso.

Tomemos como exemplo o ano de 2017. O valor aluno-ano passou de R\$ 2.739,87 em 2016 para R\$ 2.875,03 em 2017, ou seja, um aumento de 7,64%. Esse índice foi o mesmo utilizado para a atualização do piso salarial dos professores em 2017.

A tabela 1 apresenta os valores do valor aluno-ano, do piso e do IPCA ao longo dos últimos anos.

Tabela 1 - Valor Aluno-Ano, Piso Salarial do Magistério, IPCA e Salário Mínimo Nacional - 2008 a 2017

Ano	Valor Aluno	Variação Anual	Piso	Variação Anual	IPCA	Ganho real Piso	Salário Mínimo	Variação anual
2008	1.132,34							
2009	1.221,34	7,86%	950,00		4,31%		465,00	
2010	1.414,85	15,84%	1.024,67	7,86%	5,91%	3,40%	510,00	9,68%
2011	1.729,28	22,22%	1.187,02	15,84%	6,50%	9,38%	545,00	6,86%
2012	1.867,15	7,97%	1.450,82	22,22%	5,84%	14,76%	622,00	14,13%
2013	2.022,51	8,32%	1.566,48	7,97%	5,91%	2,02%	678,00	9,00%
2014	2.285,57	13,01%	1.696,83	8,32%	6,40%	2,28%	724,00	6,78%
2015	2.545,31	11,36%	1.917,53	13,01%	10,67%	6,21%	788,00	8,84%
2016	2.739,87	7,64%	2.135,44	11,36%	6,29%	0,63%	880,00	11,68%
2017	2.875,03		2.298,80	7,64%		1,27%	937,00	6,48%
Acumulado	141,93%*		141,93%		65,07%	46,59%	101,51%	

Fonte: MEC e IBGE. Elaboração do autor. *Até 2016

O piso iniciou a série em 2009 com o valor de R\$ 950,00 e alcançou, em 2017, o valor de R\$ 2.298,80, representando um crescimento acumulado de 141,93%. Em todos os

anos o crescimento do piso esteve acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do ano imediatamente anterior. Em 2012, quando o piso foi reajustado em 22,22%, ante a uma inflação de 6,50% em 2011, foi registrado o maior ganho real da série, 14,76%. Já o menor ganho real, 0,63%, foi registrado em 2016, quando o piso foi reajustado em 11,36%, *vis-à-vis* uma inflação de 10,67% em 2015, a maior desde 2002.

A título de comparação, vemos que o salário mínimo nacional se elevou em 101,51% entre 2009 e 2017. Em relação à inflação, o ganho real foi de 22,07%. Quando comparamos o piso do magistério e o salário mínimo, observamos que o piso obteve um reajuste acumulado 20,06% maior que aquele apresentado pelo salário mínimo.

2.2.6.3. Valorização frente aos demais profissionais

A despeito dos ganhos frente à inflação e ao salário mínimo, no contexto de valorização salarial dos professores, um dos desafios prementes colocados é o do cumprimento da meta do PNE que trata da equiparação da média salarial dos professores à dos demais profissionais com formação superior. Atualmente, um professor ganha metade do salário médio dos profissionais de Humanas e um terço do salário médio dos profissionais de Exatas, por exemplo.

Tabela 2 - Rendimento médio dos professores da Educação Básica e de profissionais de outras áreas com curso superior – Setores público e privado – Brasil 2002-2013 (Em R\$ – valores de 2013, deflacionados pelo INPC)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Professores da Educação Básica	1.802,98	1.592,60	1.571,55	1.621,51	1.771,08	1.725,02	1.769,14	1.751,48	1.903,37	1.972,68	2.015,53
Profissionais da área de Exatas	6.128,54	5.561,46	5.055,85	5.603,88	5.530,77	5.701,43	5.869,34	5.845,07	5.913,97	5.814,79	6.224,95
Profissionais da área de Humanas	4.402,09	4.043,29	3.919,02	3.725,52	4.128,62	4.322,53	3.895,88	4.163,43	4.118,20	4.136,93	4.180,41
Profissionais da área da Saúde	4.252,95	3.715,03	3.837,61	3.773,76	3.991,96	3.956,02	4.772,61	3.972,79	4.247,06	4.238,89	4.388,27
Média de rendimento dos profissionais com curso superior	3.750,43	3.283,90	3.216,35	3.223,40	3.398,45	3.374,93	3.321,34	3.344,83	3.429,45	3.479,17	3.515,56

Fonte: IBGE/Pnad apud Todos pela Educação (2015)

A tabela 2 mostra essas diferenças em valores absolutos (em reais) e a figura 2 apresenta percentualmente a evolução dessas diferenças ao longo dos últimos anos.

Vale destacar que, dentre as cinco categorias apresentadas, a de professores da educação básica foi a que apresentou o maior crescimento em termos de rendimento médio, no período de 2002 a 2013: 11,8% (de R\$ 1.802,98 para R\$ 2.015,53). O rendimento médio dos profissionais da área de exatas aumentou 1,6%; o de profissionais da área de humanas decresceu 5%; o de profissionais da saúde cresceu 3,2%; e a média de rendimento dos profissionais com curso superior diminuiu 6,3%.

Não obstante os professores da educação básica ganhem proporcionalmente melhor hoje, as discrepâncias ainda são significativas. Em 2002, os professores da educação básica ganhavam 29% do que ganhavam os profissionais da área de exatas. Passados 11 anos, esse índice aumentou apenas 3 pontos percentuais, passando para 32%.

Figura 2 - Rendimento médio dos professores da Educação Básica em relação ao rendimento médio de profissionais de outras áreas com curso superior - Setores público e privado - Brasil 2002-2013 - (Em R\$ - valores de 2013, deflacionados pelo INPC)

Fonte: IBGE/Pnad apud Todos pela Educação (2015). Elaboração do autor.

De acordo com Todos pela Educação (2015), o enfrentamento dessa questão passa pela construção de planos de carreira que estimulem o professor a avançar em sua vida profissional, proporcionando uma perspectiva de desenvolvimento ao longo do tempo, garantindo uma remuneração digna no início, no meio e no fim da vida profissional. Além disso, assim como já exposto acima, a Lei do Piso precisa ser efetivamente e definitivamente

implantada, já que ainda não é cumprida por muitos estados e municípios, mesmo oito anos após sua promulgação (CNTE, 2017).

Todos pela Educação (2015) ainda ressalta que a elevação do salário por si só é ineficaz para garantir a valorização do magistério. É fundamental que estados e municípios ofereçam ou reestruturem os planos de carreira, estimulando a fixação do docente na escola. Ao mesmo tempo, os mecanismos de progressão devem recompensar o desenvolvimento profissional, como a formação continuada e a pós-graduação, uma vez que os mecanismos atuais estão excessivamente ligados ao tempo de permanência na profissão.

Como exposto nas seções anteriores, o valor do piso é definido anualmente pelo governo federal. Essa definição, no entanto, não impede a livre negociação da categoria dos profissionais de educação ou de seus representantes, como sindicatos, associações, federações e confederações, com os empregadores (estados e municípios), a fim de que sejam obtidos reajustes mais expressivos ou conquistas relacionadas ao plano de carreira, aos auxílios, gratificações, entre outros. O que se observa é a luta que os sindicatos constroem, em nível local, pelo estabelecimento de pisos locais (estaduais e municipais), maiores que o piso definido nacionalmente, e por reajustes anuais que garantam ganhos reais à categoria. Essa questão será mais bem explorada quando tratarmos do caso do município de São Paulo, no quarto capítulo.

2.2.7. Considerações finais

Nesta seção, vimos que a consolidação, na Constituição Federal de 1988, da vinculação de recursos à educação abriu espaço para a criação de outros mecanismos de valorização dos profissionais de educação, tais como o Fundef (posteriormente Fundeb). A lei do Fundef, embora não tivesse regulamentada a criação do piso nacional do magistério, estipulou que 60% dos recursos do fundo deveriam ser assegurados para a remuneração desses profissionais. O PNE 2001-2010 já trazia como meta, ainda para 2001, a criação de um piso salário próprio para o magistério, embora o piso só tenha sido regulamentado em 2008, começando a valer a partir de 2009.

É relevante observarmos, dessa forma, que o debate sobre remuneração e reajustes salariais na educação do município de São Paulo está inserido no contexto nacional de discussão sobre financiamento educacional, valorização dos profissionais de educação e piso salarial nacional para o magistério.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando nosso objeto de estudo – a formação da agenda da política de remuneração e de reajustes salariais na Educação municipal de São Paulo a partir de 2006 –, os modelos de formação da agenda apresentados anteriormente funcionam como ferramental analítico relevante para a investigação desse processo. Os modelos nos ajudarão a compreender de que modo ideias específicas em torno de políticas de remuneração e reajustes salariais para a Educação ganham prioridade, deixando de serem conduzidas de forma fragmentada e isolada, passando a ser "pontuadas" e ganhando espaço na agenda governamental. Poderemos também compreender por que o governo focaliza determinadas alternativas para lidar com essa questão em detrimento de outras. Os modelos permitirão, ainda, analisar a formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda*), com base na compreensão da forma pela qual problemas são definidos e alternativas são apresentadas, considerando as dinâmicas política e institucional dos governos de José Serra-Gilberto Kassab (2005-2008¹⁵), Gilberto Kassab (2009-2012) e Fernando Haddad (2013-2016).

Tendo em vista a busca de uma estratégia metodológica que nos permita aplicar os conceitos desenvolvidos pelos modelos para análise do nosso objeto de estudo, formulamos seis questões fundamentais a serem investigadas:

- 1) Como a política de remuneração e de reajustes salariais para Educação municipal de São Paulo ascendeu à agenda governamental no início da gestão de Gilberto Kassab? Secundariamente, o que acontece com esta agenda ao longo de seu segundo mandato (2009-2012) e do mandato de Fernando Haddad (2013-2016)?
- 2) Qual o papel dos atores – prefeito, secretários municipais, burocratas das secretarias, sindicatos, vereadores, mídia e sociedade – no processo de formação da agenda?
- 3) Como é feita a junção dos fluxos (problemas, alternativas e política)? Quais são os "momentos críticos" ou "oportunidades de mudanças" que se apresentam? Qual o papel do empreendedor de políticas públicas na junção desses fluxos?

¹⁵ Gilberto Kassab assume a Prefeitura em abril de 2006, após o afastamento de José Serra para a disputa do Governo do Estado de São Paulo.

- 4) Quais as evidências do tema na agenda da educação ou do governo municipal?

Em segundo plano, também serão analisados elementos, ainda que de maneira breve, que buscarão responder as seguintes questões:

- 5) De que forma essa política se mantém até 2016?
- 6) Quais as características e consequências dessa política para a remuneração dos servidores e para as carreiras da Educação municipal?

O esquema interpretativo utilizado neste estudo emprega como eixo básico o modelo de formação da agenda proposto por Kingdon (2003), buscando compreender como a questão da política de remuneração e de reajustes da Educação municipal de São Paulo ascende à agenda governamental nos anos iniciais de Gilberto Kassab à frente da Prefeitura, por meio da análise da combinação dos fluxos de problemas, soluções e a interação desses com o fluxo político. Buscaremos investigar, durante o processo de gestação e implementação da política remuneratória e de reajustes recente, como os problemas a respeito de defasagem remuneratória foram compreendidos e apresentados; como as alternativas propostas para a mudança nesse cenário foram geradas e selecionadas; e de que forma as dinâmica político-institucional criaram o "solo fértil" para essas ideias. Para tanto, de acordo com o modelo de Kingdon, organizaremos a análise em torno de três categorias de variáveis - problemas, alternativas e soluções e política -, compreendidas da seguinte maneira:

Quadro 1 – Categorias de análise empregadas no estudo

Problemas	Alternativas e soluções	Política
Definição e representação dos problemas	Geração e difusão das ideias nas <i>policy communities</i>	Contexto político e institucional
Produção de <i>policy images</i>	Produção de <i>policy images</i>	Articulação dos atores políticos

Fonte: Kingdon (2003; adaptado de Capella (2004).

Nas três categorias, utilizaremos categorias específicas e esquemas interpretativos capazes de nos auxiliarem em nossa análise, tal como descrito no quadro 2:

Quadro 2 – Categorias específicas e esquemas interpretativos para a análise de “problemas”, “alternativas e soluções” e da “política”

	Problemas	Alternativas e soluções	Política
Categorias específicas e esquemas interpretativos	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos focalizadores e símbolos; • Utilização de indicadores; • Utilização de <i>feedback</i> governamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Congruência com valores da comunidade e aceitação pública; • Difusão das ideias (<i>soften up</i>); • Utilização de estudos de viabilidade técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clima nacional (<i>national mood</i>); • Mudanças no governo; • Participação de forças políticas organizadas; • Relação entre o contexto institucional (ministérios, jurisdições, estados) e a <i>policy image</i>.

Fonte: Kingdon (2003; adaptado de Capella (2004).

Para analisar essas categorias de variáveis, valer-nos-emos da coleta de dados a partir da análise de documentos produzidos sobretudo no período entre 2001 e 2016 e de uma série de entrevistas com atores que julgamos chave para o a compreensão do processo.

Em sua análise do processo de formação da agenda da reforma administrativa ocorrida no governo Fernando Henrique Cardoso, Capella (2004) dispensou a condução de entrevistas como principal método de coleta de dados, afirmando que, para uma investigação em retrospectiva, "o instrumento que melhor traduz o momento inicial da reforma são as publicações elaboradas naquele período pelo governo, seja por meio de documentos oficiais ou de textos publicados pelos representantes das propostas de reforma" (CAPELLA, 2004, p. 59).

No caso do município, entretanto, não dispomos de um conjunto de publicações elaboradas pela própria Prefeitura de São Paulo ou pelos demais atores do processo acerca da política remuneratória e de reajustes para a Educação municipal, tal como ocorrido no Governo Federal no caso da reforma administrativa. Sendo assim, utilizaremos a análise de entrevistas com atores-chave do processo como um relevante método de coleta de dados, sendo considerado tão relevante quanto os demais métodos empregados.

Ademais, a entrevista é uma ferramenta relevante para embasarmos nossa análise. De acordo com Biasoli-Alves (1998, p. 144 apud ROSA E ARNOLDI, 2006, p. 16),

[...] a Entrevista é uma ferramenta imprescindível para se trabalhar buscando-se contextualizar o **comportamento dos sujeitos**, fazendo a sua vinculação com os **sentimentos, crenças, valores** e permitindo, sobretudo, que se obtenham **dados sobre o passado** recente ou longínquo, de maneira explícita, porém tranquila, e em comunhão com o seu entrevistador que deverá, inicialmente, transmitir atitudes que se transformem em transferência e troca mútua de confiabilidade. (Grifo das autoras)¹⁶.

Rosa e Arnoldi (2006, p. 16), ao reproduzirem Witt, afirmam que a entrevista deve ser utilizada "quando não há fontes mais seguras para as informações desejadas, ou quando se quiserem completar dados extraídos de outras fontes". Ou, ainda, "quando se desejar fazer observações sobre aparência e comportamento [...] dos sujeitos, sendo esta uma das principais vantagens da Entrevista sobre as demais técnicas de coletas de dados".

No caso da formação da agenda para a remuneração da Educação em São Paulo, o comportamento dos sujeitos pôde ser captado através da exposição de suas ideias tanto por meio de um discurso institucional, quanto de um discurso pessoal. Os sindicalistas entrevistados, por exemplo, dividiram suas respostas em falas por meio das quais reproduziram os ideais da entidade que representavam e em respostas baseadas em experiências particulares, com relatos de cunho individual.

Rosa e Arnoldi (2006, p. 16), valendo-se de Salvador (1980), ainda complementam afirmando que os pesquisadores têm recorrido cada vez mais às entrevistas *sempre que têm necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais* e/ou quando precisam valer-se de respostas mais profundas para que os resultados de suas pesquisas sejam atingidos.

Entre as principais vantagens da entrevista apontadas por Rosa e Arnoldi (2006), adaptado de Valles (2000), estão: riqueza informativa - intensiva, holística, contextualizada e personalizada; possibilidade de indagação por meio de roteiros não-previstos e inclusos; flexibilidade, diligência e economia; contraponto qualitativo de resultados quantitativos; acessibilidade e obtenção de informação de difícil observação; e possibilidade de intimidade e confiabilidade.

Neste estudo, optamos pela entrevista semi-estruturada, que é caracterizada por questões formuladas de maneira a permitir com que o entrevistado discorra e verbalize seus

¹⁶ Ao longo de todo o trabalho intitulado "A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados", as autoras optam por mencionar o vocábulo "Entrevista" com a inicial "E" maiúscula, sem, no entanto, apresentarem maiores explicações para essa opção. Em nosso estudo, manteremos a grafia das autoras, quando fizermos transcrições literais; caso contrário, utilizaremos a palavra "entrevista", com inicial minúscula.

pensamentos e reflexões sobre os temas apresentados. Há a elaboração de um roteiro de tópicos selecionados, mas as questões seguem uma formulação flexível, sendo que a sequência e as minúcias ficam por conta do discurso dos entrevistados e da dinâmica que se estabelece entre entrevistado e entrevistador (ROSA E ARNOLDI, 2006, p. 30-31).

Biasoli-Alves (1998, p. 14 apud ROSA E ARNOLDI, 2006, p. 31), ao discorrer sobre a entrevista semi-estruturada, afirma que:

[...] nesta Entrevista questões gerais são levantadas. As questões nesse caso são abertas e devem evocar ou suscitar uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas focalizados. Devem visar, também, facilitar as lembranças dos informantes e que eles principiem a falar sobre o tema, para que se instalem, aí, noções de credibilidade. Cada um deverá compor uma sequência particular e abordar com mais ou menos detalhes um fato, da maneira que melhor lhe convier. Tornam-se Entrevistas longas, que irão permitir tanto a análise quantitativa das respostas às questões que abordam pontos objetivos, quanto, e em especial, uma análise qualitativa do discurso dos informantes.

Entre algumas das vantagens que uma entrevista semi-estruturada possui, Boni e Quaresma (2005) destacam a elasticidade quanto à duração da entrevista, que permite uma cobertura mais profunda sobre os assuntos relevantes que estão sendo tratados, e a interação entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo respostas espontâneas. Sobre esse último ponto, os autores ressaltam que “quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes”. (BONI e QUARESMA, 2005, p. 75). Dessa forma, a entrevista semi-estruturada colabora na investigação de aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos.

Em relação às desvantagens de uma entrevista semi-estruturada, Boni e Quaresma (2005) apontam que elas dizem respeito mais às limitações do próprio entrevistador, por escassez de recursos financeiros e dispêndio de tempo, por exemplo, em comparação aos questionários estruturados e outros tipos de entrevistas. Por parte do entrevistado, afirmam, pode haver insegurança em relação ao seu anonimato, o que pode levar, por vezes, o entrevistado a reter informações relevantes. Os autores, no entanto, destacam que essas

ressalvas são, ainda assim, melhor equacionadas justamente por meio de entrevistas abertas¹⁷ e semi-estruturadas.

Além do critério da estruturação, outra forma de classificar o tipo de entrevista é a partir de seu objetivo, como faz Nahoum (apud ROSA E ARNOLDI, 2006). Dentro da tipologia proposta pelo autor, as entrevistas conduzidas nesta dissertação podem ser classificadas como de investigação, nas quais, a partir da seleção de pessoas determinadas, procuram-se reunir tanto dados úteis para as hipóteses levantadas como respostas para essas hipóteses. O autor ainda reforça que esse tipo de entrevista é muito usado como coleta de dados científicos.

Como forma de análise das entrevistas, procedemos à categorização das respostas, por meio da análise de conteúdo da fala dos entrevistados, culminando num agrupamento de elementos que atendam aos nossos propósitos. Tal como sugere Biasoli-Alves (1998 apud ROSA E ARNOLDI, 2006), essa é a "tarefa ligada à elaboração de sistemas abertos para categorizar respostas (comportamentos) com base em inferências sobre o seu significado. A base é a abordagem conceitual do pesquisador".

Segundo Rosa e Arnoldi (2006), encampando as contribuições de Biasoli-Alves (1998, p. 145),

Nessa etapa, há a busca de uma apreensão profunda de significados nas falas, nos comportamentos, nos sentimentos, nas expressões, interligados ao contexto em que se inserem e delimitados pela abordagem conceitual do entrevistador, trazendo à tona, por intermédio da fala, do relato oral, uma sistematização baseada na qualidade. Deve-se analisar dados descritivos da realidade, tendo como foco a fidelidade do universo de vida cotidiana dos entrevistados. A função desse sistema é, portanto, apreender o caráter multidimensional dos fenômenos em sua manifestação natural, bem como captar diferentes significados de experiências vividas.

Abaixo, no quadro 3, está o roteiro básico de entrevistas.

¹⁷ Na entrevista aberta, as perguntas são respondidas dentro de uma conversação informal. Segundo Boni e Quaresma (2005), a interferência do entrevistador deve ser a mínima possível.

Quadro 3 – Roteiro básico das entrevistas

Tema e perguntas	Justificativa	Diálogo com o autor
ASCENSÃO À AGENDA		
1. Os anos de 2006 e 2007 foram decisivos para o início de um período de ganhos constantes e reais para a Educação. Como entrou na agenda a necessidade de se criar um mecanismo de reajustes mais significativos para a Educação? (Nesse sentido, estão o surgimento do instrumento do abono complementar, das incorporações das gratificações, da Lei nº 14.660/07, entre outros)	Identificar como o tema da valorização dos profissionais de educação ascende à agenda e passa a demandar ações efetivas por parte da prefeitura	Kingdon (2003)
BUSCA POR ALTERNATIVAS		
2. Quando surgiu o mecanismo de reajuste do piso com posteriores incorporações ao padrão de vencimentos? Como se deu esse processo?	Identificar quando e como surge a alternativa do piso seguido de incorporações	Kingdon (2003)
3. Por que a alternativa de reajuste de piso com incorporações posteriores se saiu vitoriosa no debate de formas de reajuste para a Educação? Quem propôs essa alternativa?	Identificar, dentre as alternativas consideradas e debatidas, por que a do piso seguido de incorporação acaba sendo a escolhida	Kingdon (2003)
PAPEL DOS ATORES		
4. Em relação ao papel dos atores, qual a importância da participação de cada um desses: <ul style="list-style-type: none"> a. Prefeito b. Secretário de Educação / Secretário de Gestão / Secretário de Finanças / Demais Secretários c. Burocracia da Educação (assessores do gabinete, especialistas em políticas educacionais, etc.) d. Sindicatos <ul style="list-style-type: none"> i. APROFEM ii. SEDIN iii. SINDSEP iv. SINESP v. SINPEEM e. Câmara Municipal (vereadores) f. Mídia g. Sociedade 	Identificar a importância de cada um dos atores no processo de formação da agenda e implementação da política	Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993)
CONTEXTO POLÍTICO/ECONÔMICO		
5. Como o contexto político influenciou a decisão de se implementar tal política?	Identificar os fatores que contribuíram para a caracterização do fluxo político	Kingdon (2003)
6. Como o contexto econômico (receitas vs despesas) influenciou a decisão de se implementar tal política?	Identificar como um fator institucional como a Lei Salarial de 2002 (Lei nº 13.303/2002), bem como o período de maior bonança	Baumgartner e Jones (1993)

	econômica pode ter contribuído para a formatação da política adotada	
CRESCIMENTO DOS SINDICATOS AO LONGO DA DÉCADA DE 2000 E REAJUSTES		
7. O que influenciou para que os sindicatos da Educação ganhassem força ao longo da década de 2000?	Caracterizar e contextualizar um dos atores mais relevantes, segundo o modelo de Baumgartner e Jones (1993)	Baumgartner e Jones (1993)
8. Por que a Educação não tinha reajustes significativos antes de 2007/2008?	Identificar possíveis fatores que levaram à ruptura da política antes adotada	Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993)
9. Como foram decididos os percentuais? A decisão foi de valorizar acima da inflação e acima do piso nacional ou foi fruto de negociação e força dos sindicatos?	Identificar até que ponto os índices eram de elaboração do governo, até que ponto eram decorrentes das negociações	Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993)
INSTITUCIONALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO		
10. O artigo 100 da Lei 14.660/2007 estabelece que o piso da educação deve ser fixado anualmente. Como a existência desse artigo (dessa instituição) colaborou para o mecanismo inaugurado em 2008?	Identificar como a institucionalização do reajuste anual do piso pode ter contribuído para a manutenção da política adotada em 2008 e averiguar a existência de outros fatores determinantes	Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993)
11. A que você atribui a continuidade, até hoje, da política inaugurada em 2006/2007?		
EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS		
12. Segundo Kingdon (2003), EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS são: Indivíduos (eventualmente pequenos grupos de pessoas) cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas. Ainda de acordo com Kingdon (2003), as qualidades de um empreendedor de políticas públicas são: a) Em primeiro lugar, são indivíduos que têm crédito frente a uma audiência , ou seja, detêm legitimidade possivelmente devido a fatores como a especialidade no assunto em questão (expertise), a habilidade na comunicação, ou sua posição formal no processo decisório. b) A segunda característica do empreendedor está relacionada às conexões políticas e habilidades de negociação desses indivíduos. c) Por fim, a persistência é apontada pelo autor como a terceira característica vital para a atividade do empreendedor, implicando a disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais.	Identificar se o entrevistado enxerga, entre os atores do processo, um ou mais empreendedores de políticas públicas	Kingdon (2003)

Na sua opinião, alguém pode ser considerado um empreendedor de política pública no processo de ascensão dessa política de remuneração em 2006/2007 e, posteriormente, em sua manutenção?		
JANELAS DE OPORTUNIDADE		
<p>13. De acordo com Kingdon (2003), em tais oportunidades (denominadas pelo autor como <i>policy windows</i>), um problema é reconhecido, uma solução está disponível, e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a integração dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.</p> <p>Neste momento, o empreendedor deve estar pronto, uma vez que o modelo de Kingdon reserva a ele a responsabilidade por operar a <u>conexão entre os três fluxos</u> (processo chamado pelo autor de <i>coupling</i>) e, portanto, de facilitar o acesso de uma questão à agenda.</p> <p>Os três fluxos convergiram em 2006/2007? (problemas, soluções e dinâmica política)</p>	Identificar se o entrevistado entende que houve uma abertura de janela de oportunidade em 2006/2007 e a conversão dos três fluxos (de problemas, de soluções e político)	Kingdon (2003)
CONTINUIDADE E FUTURO DA POLÍTICA		
14. Até que ponto a manutenção da política com reajuste de piso e incorporação foi deliberada ao longo dos anos, até que ponto os governos não conseguiram implementar outras alternativas?	Identificar se a institucionalização da política adotada acaba por reproduzi-la	Baumgartner e Jones (1993)
15. Há chance dessa política ser substituída por outra no curto prazo?	Identificar se uma (nova) janela de oportunidade pode estar se abrindo para poder proporcionar a mudança da política adotada	Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993)

Fonte: Elaboração do autor

As entrevistas foram conduzidas em locais estabelecidos pelos próprios entrevistados e o áudio de cada uma delas foi gravado, para posterior transcrição. Após a transcrição, foi realizada a análise do discurso. A análise foi dividida em duas partes. Na primeira, foram criadas cinco categorias: atores, instituições, gestões (governos), categorias profissionais e anos. A categoria "atores" buscou identificar os diferentes atores (prefeitos, secretários, sindicalistas, etc.) citados pelos entrevistados. A categoria "instituições" procurou identificar as diferentes instituições (leis, decretos, portarias, estruturas de secretarias, etc.), citados pelos entrevistados. A categoria "gestões" buscou identificar as diferentes gestões (Marta, Serra, Kassab, Haddad etc.) citadas pelos entrevistados. A categoria "categorias profissionais" procurou identificar as diferentes categorias profissionais (profissionais de educação, profissionais de saúde, guardas civis metropolitanos, etc.) envolvidas nas negociações e

citadas pelos entrevistados. A categoria "anos" buscou identificar os anos mais recorrentemente citados pelos entrevistados. Cada categoria foi destacada nas transcrições e, na sequência, foram listados quais atores, instituições, gestões, categorias profissionais e anos haviam sido citados por cada entrevistado, bem como a frequência com que apareceram. O objetivo de tal categorização foi identificar as palavras mais citadas em cada uma das categorias, auxiliando na análise global da visão de cada entrevistado.

Na segunda categorização, foram utilizadas aquelas propostas por Kingdon (2003) e especificadas por Capella (2004): problemas; alternativas e soluções; e política. Ao contrário da primeira categorização, em que palavras foram identificadas de acordo com cada categoria, nessa segunda etapa conjuntos de frases e/ou parágrafos foram identificados e classificados de acordo com cada uma das três categorias citadas. O objetivo foi identificar no discurso dos entrevistados a visão de cada um acerca das categorias mencionadas, para depois analisar cada uma dessas falas em acordo com o arcabouço teórico de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993).

Os atores entrevistados foram escolhidos a partir de sua relevância e papel no processo de formação da agenda, implementação e manutenção da política de remuneração e reajustes salariais inaugurada em 2006. Foram selecionados atores ao alto escalão e da burocracia do Executivo municipal, além de representantes dos sindicatos que atuam na Educação (APROFEM, SEDIN, SINDSEP, SINESP e SINPEEM). Ao todo, foram entrevistadas oito pessoas, sendo cinco representantes dos sindicatos, dois burocratas e um servidor do alto escalão.

Sobre o processo de seleção dos entrevistados, Rosa e Arnoldi (2006) ressaltam que, na pesquisa qualitativa, não é a quantidade de pessoas que irão prestar informações que possui importância, mas o significado que os sujeitos têm, em razão do que se procura para a pesquisa. Nesse sentido, apontam que a fórmula qualitativa para o cálculo de definição dos entrevistados contém como um dos ingredientes-chave a estratégia da saturação, por meio do qual são selecionadas mais pessoas quando não se encontram mais dados adicionais à solução do tema em questão, a partir daqueles previamente escolhidos. Para os nossos objetivos, acreditamos que os entrevistados selecionados representam os principais grupos de atores do processo estudado e podem contribuir com elementos relevantes e suficientes.

Outra fonte relevante de dados e informações será a legislação paulistana concernente à Educação. Leis, decretos e portarias serão analisados a fim de traçarmos a

dimensão institucional das questões abordadas. Esses materiais são relevantes, pois contêm as regras de remuneração, de reajustes, de evolução na carreira, de recebimento de gratificações, de incorporações, de direito ao piso remuneratório, entre outras.

Além da coleta de dados a partir das entrevistas e da legislação, analisaremos os principais jornais sindicais da Educação no período recente – os jornais do SINPEEM e da APROFEM. Eles foram escolhidos por sua regularidade de publicação, por conterem maior riqueza de detalhes sobre o processo que estamos estudando e por estarem disponíveis nos respectivos *sites* dos sindicatos exemplares de fácil consulta a partir do início da década de 2000.

Também analisaremos matérias do jornal Folha de São Paulo. O jornal foi escolhido pela facilidade na busca de palavras-chave em seu portal na Internet e pela relevância de suas publicações. A partir das combinações das palavras-chave “educação” e “greve”; “educação”, “municipal” e “gratificação”; e “educação” e “municipal” durante os anos de 2006 a 2008, foi possível obter as matérias relevantes e relacionadas ao tema publicadas pelo jornal. Cada matéria foi brevemente resumida, identificando, também, os principais atores envolvidos no processo de formação da agenda da política de remuneração na educação municipal de São Paulo, evidenciando, sempre que citado, os posicionamentos e ações de cada um desses atores. Os textos publicados também foram analisados buscando identificar os problemas, soluções e contexto político, de acordo com o proposto por Kingdon (2003). Por fim, a própria cobertura do jornal foi objeto de análise, com o objetivo de averiguar se as matérias tinham perfil preponderantemente informativo (apenas reportar o que se passava nas negociações entre a prefeitura e os sindicatos) ou se houve matérias que também continham um perfil de problematização e formulação.

Complementarmente aos métodos citados cima, valer-nos-emos, também, da observação participante. De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 79), a observação participante "consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. (...) [O observador participante] se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste". Para Mann (1970, p. 96 apud MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 79), a observação participante é uma "tentativa de colocar o observador e o observado do mesmo lado, tornando-se o observador um membro do grupo de molde a vivenciar o que eles vivenciam e trabalhar dentro do sistema de referência deles".

Em termos metodológicos, segundo Denzin (1989, p. 157-8 apud Flick, 2004),

[...] a observação participante será definida como uma estratégia de campo que combina, simultaneamente, a análise de documentos, a entrevista de respondentes e informantes, a participação e a observação diretas, e a introspecção.

A análise do ponto de vista da observação participante mostra-se relevante, uma vez que, de 2013 a 2017, o autor trabalhou na Prefeitura do Município de São Paulo, negociando, dentro do Sistema de Negociação Permanente - SINP¹⁸, com os sindicatos participantes do processo analisado nesta dissertação. Aqui, vale detalharmos um pouco mais essa participação, já que, a despeito do rigor científico empreendido neste trabalho, ela possui, inadvertidamente, influência na forma como o processo como um todo é analisado. De abril de 2013 a abril de 2015, atuou como Assessor do Gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEMPLA e Assessor da Coordenadoria de Relações de Trabalho - CRT (no início denominada Assessoria de Relações de Trabalho - ART), auxiliando nas negociações entre a Prefeitura e as entidades representativas dos servidores públicos municipais (sindicatos, associações, federações e uniões), sobretudo quanto ao aspecto técnico (elaboração de impactos orçamentários, estudo sobre carreiras, estudo de legislação, entre outros). A partir de maio de 2015, foi nomeado Coordenador da CRT, participando na linha de frente das negociações e desempenhando papel mais estratégico de elaboração de políticas e articulação não apenas com outras áreas na Secretaria, mas também com outras Secretarias e com a Câmara Municipal de São Paulo. Durante todo esse período, portanto, teve contato com os representantes das entidades sindicais, com as propostas debatidas nas mesas de negociação, com os encaminhamentos resultantes e com a implementação e o acompanhamento de políticas de pessoal no Município.

O papel de observador participante, dessa forma, não se constituiu em uma escolha metodológica *a priori* para este estudo. No entanto, pode ser utilizado complementarmente para auxiliar na compreensão do processo de surgimento da política de remuneração e de reajustes salariais na Educação municipal de São Paulo em 2006, já que as negociações dos últimos anos tiveram como pano de fundo o histórico de negociações realizadas ao longo da

¹⁸ O SINP foi instituído em 2002, durante a gestão Marta, e foi reinstalado, em 2013, no início da gestão Haddad. Trata-se de um convênio entre a Prefeitura e as entidades representativas dos servidores públicos municipais, visando a criação e manutenção de um conjunto de práticas e regras de negociação com o objetivo de promover a democratização das relações de trabalho. No SINP, as negociações se dão basicamente na mesa central e nas mesas setoriais (Educação, Saúde, Segurança Urbana, entre outras).

última década e proporcionaram relatos relevantes acerca da interação entre os atores e os resultados obtidos.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), geralmente são apontadas duas formas de observação participante: a *natural*, na qual o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga, e a *artificial*, na qual o observador integra-se ao grupo com a finalidade de obter informações. Em virtude do já exposto acima, podemos ver que a forma da qual estamos nos valendo neste estudo é a de observação participante *natural*.

Por fim, para além dos dados qualitativos acima descritos, utilizaremos dados quantitativos, com suas respectivas fontes, tais como: salário dos profissionais de educação (legislações municipal e federal), folha bruta (SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão e Competências da Prefeitura de São Paulo), percentuais de reajustes salariais (legislações municipal e federal) e índices de inflação (IBGE e FIPE).

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1. O quadro dos profissionais de educação no município de São Paulo e o mecanismo da política de incorporação

4.1.1. Introdução

Nesta seção apresentaremos dados gerais referentes ao Quadro dos Profissionais de Educação – QPE do município de São Paulo, bem como características relevantes das carreiras que compõem o quadro, com destaque para a de professores. Além disso, explicaremos como se opera o mecanismo de reajuste do piso seguido de incorporações, que não é trivial.

De posse dessas informações, estaremos aptos a compreender com maior propriedade as falas dos entrevistados na próxima seção, bem como o contido nos jornais que analisaremos.

4.1.2. Dados Gerais

A Prefeitura de São Paulo contava, em dezembro de 2016, com 205 mil servidores ativos e inativos, quando considerada a administração direta. Dentre os principais quadros, destaca-se o Quadro de Profissionais da Educação, com 116 mil servidores, ou 56% do total. Desses, aproximadamente 80 mil são servidores ativos e 36 mil inativos¹⁹.

Embora represente 56% da quantidade de servidores, o Quadro da Educação é responsável por 62% do gasto com folha bruta de pagamento. Dentro do Quadro da Educação, os servidores aposentados representam 29% em termos de quantidade, mas 38% da folha; os servidores ativos 71% e 62%, respectivamente.

Vale notar que ocorre o inverso no Quadro da Saúde²⁰, o segundo maior quadro do município. Enquanto representa 14% dos servidores, fica com 12% da folha bruta de pagamento.

As figuras 3 e 4 expõem o que descrevemos acima.

¹⁹ Aqui é preciso fazer uma distinção entre os servidores do Quadro da Educação e os servidores da Secretaria Municipal de Educação. Entre os primeiros, encontram-se apenas os servidores cujas atribuições estejam ligadas diretamente à educação. São docentes, gestores educacionais, auxiliares técnicos de educação e agentes escolares. Entre os últimos, estão os servidores que trabalham na Secretaria de Educação, mas podem vir de outro quadro profissional, como administradores, dentistas, contadores etc. Para os propósitos do nosso trabalho, focaremos apenas o Quadro da Educação.

²⁰ O Quadro da Saúde é composto por agentes de saúde (nível básico), assistentes de saúde (nível médio) assistentes técnicos de saúde (nível médio técnico) e analistas de saúde e médicos (nível superior).

Figura 3 - Quantidade de Servidores por Quadro²¹

Figura 4 - Valor da Folha Bruta por Quadro

Quando observamos isoladamente o Quadro da Educação, vemos que 77% dele é composto por docentes, 16% pelo quadro de apoio (agentes escolares - nível básico e auxiliares técnicos de educação - nível médio), 6% por gestores (coordenadores, diretores e

²¹ Para fins de esclarecimento, vale ressaltar que os quadros de níveis Básico, Médio e Superior são de caráter geral, ou seja, seus servidores estão lotados nas mais diversas secretarias e subprefeituras do município. Já os Quadros da Saúde e da Educação, por exemplo, costumam ter seus servidores ligados às suas secretarias de origem. Além disso, o fato de haver um Quadro de Nível Superior específico, composto por economistas, contadores, sociólogos, administradores, etc., não impede de haver servidores com escolaridade de nível superior no Quadro da Educação (docentes e gestores) ou no Quadro da Saúde (enfermeiros, fisioterapeutas, nutricionistas, médicos, etc.).

supervisores), e 1% por cargos em comissão. Apenas de professores na ativa, São Paulo possui pouco mais de 64 mil servidores. A figura 5 apresenta esses dados.

Figura 5 - Servidores do Quadro da Educação

Fonte: SIGPEC - dez/16. Elaboração do autor.

O quadro do magistério municipal é composto pela classe dos docentes e pela classe dos gestores educacionais. O quadro 3 esquematiza essa classificação. Na classe dos gestores, estão os coordenadores pedagógicos, os diretores de escolas e os supervisores escolares.

Quadro 3 - Quadro dos Profissionais da Educação - QPE

Cat1: habilitação para o magistério correspondente ao ensino médio.

Cat2: habilitação específica para o magistério correspondente à licenciatura curta.

Cat3: habilitação específica para o magistério correspondente à licenciatura plena.

Quadro de Apoio à Educação

Agente Escolar

Auxiliar Técnico de Educação

Fonte: PMSP (2007) - Lei Municipal nº 14.660/2007. Elaboração do autor.

Na classe dos docentes, figuram o Professor de Educação Infantil, o Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I e o Professor de Ensino Fundamental II e Médio. É possível ainda classificar os professores segundo sua habilitação. A categoria 1 (Cat1) abarca os docentes com habilitação para o magistério correspondente ao ensino médio; a categoria 2 (Cat2) engloba os docentes com habilitação específica para o magistério correspondente à licenciatura curta; a categoria 3 (Cat3) diz respeito aos docentes com habilitação específica para o magistério correspondente à licenciatura plena.

A classificação segundo cargo, jornada e categoria é relevante, pois define o piso salarial percebido pelo servidor. Abaixo, na tabela 3, podemos ver as jornadas de trabalho existentes hoje no magistério paulistano, bem como suas especificações e cargos que comportam.

Tabela 3 - Jornada de Trabalho dos Docentes

JORNADA	TIPO	ESPECIFICAÇÃO	CARGO
Jornada Básica de 30h	Básica	25 (vinte e cinco) horas em regência de turma e 5 (cinco) horas de atividades semanais	Professor de Educação Infantil
Jornada Básica do Docente	Básica	25 (vinte e cinco) horas-aulas e 5 (cinco) horas atividade semanais, correspondendo a 180 (cento e oitenta) horas-aulas mensais	Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I
			Professor de Ensino Fundamental II e Médio
Jornada Básica do Gestor Educacional	Básica	40 (quarenta) horas de trabalho semanais	Gestor Educacional
Jornada Especial Integral de Formação (JEIF)	Especial	25 (vinte e cinco) horas-aulas e 15 (quinze) horas adicionais, correspondendo a 240 (duzentas e quarenta) horas-aulas mensais	Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I
			Professor de Ensino Fundamental II e Médio

Fonte: PMSP (2007) - Lei Municipal nº 14.660/2007. Elaboração do autor.

Dessa forma, podemos apresentar os pisos salariais dos profissionais de educação do município de São Paulo, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Piso salarial do Quadro dos Profissionais de Educação

Profissionais de Educação docentes submetidos à Jornada Especial Integral de Formação e ocupantes de cargos de Professor de Educação Infantil

Categoria	Piso (R\$)
1	2.938,41
2	3.332,87
3	3.549,81

Profissionais de Educação submetidos à Jornada Básica do Docente/JBD

Categoria	Piso (R\$)
1	2.203,84
2	2.499,72
3	2.662,36

Profissionais de Educação docentes submetidos à Jornada Básica do Professor/JB

Categoria	Piso (R\$)
1	1.469,17
2	1.666,37
3	1.774,90

Profissionais de Educação – Classe dos Gestores Educacionais

Cargo	Piso (R\$)
Coordenador Pedagógico	5.041,49
Diretor de Escola	5.717,99
Supervisor Escolar	6.089,59

Profissionais de Educação – Quadro de Apoio à Educação

Cargo	Piso (R\$)
Agente Escolar	1.320,66
Aux. Técnico de Educação	1.497,84
Inspetor de Alunos	
Aux. Administrativo Ensino	1.497,83
Auxiliar de Secretaria	

Fonte: PMSP (2016) - Lei Municipal 16.416/2016. Elaboração do autor. Valores vigentes a partir de ago/2016.

Hoje, o cargo mais numeroso na Educação é o de docentes submetidos à Jornada Especial Integral de Formação (JEIF) e dos ocupantes de cargos de Professor de Educação

Infantil (95% dos docentes ativos) (SIGPEC, 2016). Por esse motivo, o valor de R\$ 3.549,81 pode ser considerado o piso típico dos professores na Prefeitura de São Paulo.

No entanto, o piso salarial que corresponde àquele estipulado pela Lei do Piso Nacional é o da Jornada Especial Integral de Formação (40 horas semanais), categoria 1 (habilitação para o magistério correspondente ao ensino médio). O valor desse piso, desde agosto de 2016, é de R\$ 2.938,41, ou seja, 28% acima do piso nacional.

4.1.3. Quadro de Profissionais da Educação: evolução ao longo dos últimos anos

A tabela 5 nos mostra a folha bruta e a quantidade de servidores de 2009 a 2015. Destaque para o crescimento específico de ativos e inativos. A quantidade de servidores ativos aumentou 6%, enquanto sua folha bruta cresceu 46%. A quantidade de inativos se elevou em 61%, ao passo que sua folha bruta cresceu 104%.

Tabela 5 - Folha Bruta e Quantidade de Servidores do Quadro da Educação

Folha Bruta (Em R\$ bilhões - valores reais atualizados até dez/16 - IPC-SP FIPE)

Folha Bruta	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ativos	3,27	3,66	4,00	4,33	4,69	5,13	5,17	5,34
Aposentados	2,31	2,59	2,82	3,06	3,32	3,63	3,65	3,77
Total Geral	5,59	6,25	6,82	7,39	8,01	8,76	8,82	9,11

Quantidade de Servidores

Nº Servidores	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ativos	76.283	78.880	78.447	79.746	79.241	80.049	80.063	79.781
Aposentados	20.851	22.652	24.246	26.057	28.190	31.107	33.810	36.269
Total Geral	97.134	101.532	102.693	105.803	107.431	111.156	113.873	116.050

Fonte: SIGPEC - dez/16. Obs.: Folha Bruta sem Encargos Patronais. Elaboração do autor.

A figura 6 evidencia que, enquanto a quantidade total de servidores se elevou em 19%, a folha bruta aumentou em 63%.

Figura 6 – Variação da Folha Bruta e da Quantidade de Servidores
(2009 = 100)

Fonte: SIGPEC - dez/16. Elaboração do autor.

4.1.4. Histórico de reajustes e o mecanismo de incorporação

A tabela 6 apresenta o histórico de reajustes no padrão de vencimentos do Quadro da Educação. Em 2008, diversas gratificações criadas exclusivamente para a Educação foram extintas e incorporadas aos padrões de vencimentos. Como fruto de negociação entre o governo e os sindicatos, a incorporação seria feita através de um reajuste de 37,5% dos padrões de vencimentos. A primeira parcela, de 20%, foi paga ainda em 2008; as outras duas restantes, de 7,29% e 6,80%, foram pagas em 2009 e 2010, respectivamente. Em 2010, ao mesmo tempo em que a última parcela estava sendo paga, e o padrão foi reajustado em 6,8%, foi negociado um novo reajuste de piso, de 33,79%, a ser incorporado, novamente, em três parcelas. Esse mecanismo proporcionou reajustes que somaram 140,78% até o momento. Diante de uma inflação de 68,41% (IPC-Fipe SP), o ganho real é de 43%. É preciso ressaltar que já existem mais quatro reajustes previstos em lei para 2017 e 2018, totalizando mais 18%. Considerando o período 2008-2018, os reajustes somam 185%.

Tabela 6 - Histórico de reajustes no padrão de vencimentos

LEGISLAÇÃO	DATA DO REAJUSTE	PERCENTUAL
LEI Nº 14.709/08	01/05/2008	20,00%
LEI Nº 14.709/08	01/05/2009	7,29%

LEI Nº 14.709/08	01/05/2010	6,80%
LEI Nº 15.215/10	01/05/2011	10,19%
LEI Nº 15.215/10	01/05/2012	10,19%
LEI Nº 15.215/10	01/05/2013	10,19%
LEI Nº 15.490/11	01/05/2014	13,43%
LEI Nº 16.008/14	01/05/2015	5,54%
LEI Nº 16.008/14	01/05/2016	3,74%
LEI Nº 16.008/14	01/11/2016	5,39%
LEI Nº 16.275/15	01/05/2017	5,00%
LEI Nº 16.416/16	01/11/2017	3,7160%
LEI Nº 16.275/15	01/05/2018	4,76%
LEI Nº 16.416/16	01/11/2018	3,7160%
TOTAL		184,91%

Fonte: SÃO PAULO (2008; 2010; 2011; 2014; 2015; 2016). Elaboração do autor.

Antes de darmos prosseguimento na análise, vale esclarecer alguns termos:

- **Padrão de vencimentos** é a unidade básica de pagamento do servidor²². Além do padrão de vencimentos, outras rubricas compõem o holerite do servidor, tais como os adicionais por tempo (Quinquênio e Sexta Parte), a Gratificação de Função, a Gratificação de Dificil Acesso e o Abono de Permanência²³.
- O **piso** da remuneração da educação é o valor mínimo que o servidor da educação pode receber, de acordo com o cargo, a jornada e a categoria em que se encontra²⁴.
- **Abono complementar** é o valor pago ao servidor para que ele não receba menos que o piso. É, portanto, a diferença entre o piso e o padrão de vencimentos.

De posse dessas informações, passemos, agora, ao mecanismo de reajuste. Primeiramente, é estabelecido um novo valor de piso, ou seja, o piso é reajustado. Para os servidores que ficarem com um padrão de vencimentos abaixo do novo piso proposto, é pago

²² O Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, Lei nº 8.989/1979, trata a questão da seguinte forma:

Art. 9º - aos cargos públicos corresponderão referências numéricas ou símbolos de identificação, seguidas de letras em ordem alfabética, indicadoras de graus.

§ 1º - Referência é o número ou conjunto de sigla e número indicativo da posição do cargo na escala básica dos vencimentos.

§ 2º - Grau é a letra indicativa do valor progressivo da referência.

*§ 3º - O conjunto de referência e grau constitui o **padrão de vencimentos**. (Grifo nosso).*

Na Educação, exemplos de padrões de vencimentos são: QPE-11A = R\$ 2.509,31; QPE-23E = R\$ 6.873,19.

²³ Na Educação, compõem a folha atualmente dezenas de rubricas de pagamento. Obviamente nem todos os servidores recebem todas essas rubricas. A composição do holerite vai depender de uma série de circunstâncias individuais, como tempo de carreira, posição na tabela remuneratória, etc.

²⁴ Tomemos como exemplo um servidor com o cargo de Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I, na Jornada Especial Integral de Formação (JEIF), na categoria 3 (habilitação específica para o magistério correspondente à licenciatura plena). O piso remuneratório desse servidor é de R\$ 3.549,81.

o abono complementar (abono = piso - padrão de vencimentos). Já os servidores que possuem um padrão de vencimentos maior que o piso não receberão o abono.

Posteriormente, o reajuste inicialmente concedido ao piso passa a ser incorporado. A incorporação nada mais é do que o reajuste da escala de padrões de vencimentos. Dessa forma, todos os padrões de vencimentos são reajustados e, portanto, todos os servidores do Quadro dos Profissionais da Educação, tanto os que se encontram abaixo do piso, quanto aqueles que se encontram acima do piso, são beneficiados.

O efeito prático sobre o holerite de cada um, no entanto, varia. Para os servidores que anteriormente estavam recebendo o abono complementar, esse abono vai desaparecendo à medida que o padrão vai sendo reajustado. Sua remuneração total tende a se manter constante, uma vez que o montante aumentado no padrão é o mesmo que diminui no abono. Para os servidores que já ganhavam acima do piso, seus padrões de vencimentos são reajustados da mesma maneira e no mesmo percentual que os demais. Aqui, no entanto, como não há abono para ser absorvido, o servidor vê o reajuste do padrão refletido diretamente em sua remuneração total. A figura 7 ajuda a entender melhor o mecanismo:

Figura 7 - Mecanismo de reajuste do piso e incorporação no padrão de vencimentos

Fonte: Lei nº 14.660/2007. Elaboração do autor.

Agora que já vimos como funciona o mecanismo de reajuste do piso e sua posterior incorporação, podemos voltar à análise do histórico de reajustes.

Em 2010, o piso foi reajustado em 33,79%. Ainda em 2010, a mesma legislação que previu o reajuste do piso também estabeleceu as incorporações posteriores. Os padrões de vencimentos seriam reajustados em três parcelas iguais, de 10,19%, nos anos de 2011, 2012 e 2013. No ano de 2011, antes mesmo dos reajustes estabelecidos no ano anterior terem se consumado, o piso novamente foi reajustado, dessa vez em 13,43%, com incorporação para 2014. Em 2014, o piso sofreu um novo reajuste, com incorporações para 2015 e 2016. Em 2015, o piso foi reajustado em 10%, com incorporações previstas para maio de 2017 e maio de 2018. Em 2016, o piso foi novamente reajustado, agora em 7,57%, com incorporações para novembro de 2017 e novembro de 2018. A tabela 7 ilustra o exposto acima.

Tabela 7 - Histórico de reajuste do piso e incorporação no padrão de vencimentos

Ano	Reajuste do Piso	Reajuste do Padrão	IPC-FIPE ²⁵
2008 ²⁶	3,11%	20,00%	6,17%
2009		7,29%	3,64%
2010	33,79%	6,80%	6,41%
2011	13,43%	10,19%	5,80%
2012		10,19%	5,11%
2013		10,19%	3,89%
2014	15,38%	13,43%	5,20%
2015	10,00%	5,54%	11,08%
2016	7,57%	9,33% (3,74% + 5,39%)	7,52%
2017		8,90% (5% + 3,716%)	4,61%
2018		8,65% (4,76% + 3,716%)	4,50%
TOTAL	113,63%	184,91%	85,80%

Fonte: BACEN (2017) e BOLETIM FOCUS (2017) – Elaboração do autor.

²⁵ IPC-FIPE para 2017 e 2018 obtidos a partir do Sistema de Expectativas de Mercado – BACEN, mediana IPC-FIPE, previsão de fevereiro de 2017.

²⁶ Os reajustes de 2008 nos pisos foram apenas para corrigir algumas distorções e ajustar as tabelas. O mais relevante desse ano foi o acordo que resultou na extinção de gratificações com garantia de incorporação. Aqui, a título de ilustração, apresentamos o reajuste médio do piso para a JEIF.

Dessa forma, podemos ver que em todos os anos houve reajustes nos padrões de vencimentos fruto de acordos de incorporação. Em 2008, 2009 e 2010, os reajustes foram frutos da incorporação das gratificações anteriormente criadas. Nos demais anos, os reajustes foram frutos da incorporação dos aumentos de piso.

A lógica acima descrita foi construída a partir de negociações entre a administração pública municipal e as entidades representativas dos servidores públicos da educação. A mobilização dos sindicatos, aliada a instrumentos de pressão, como greves periódicas, vêm garantindo esses acordos para a categoria. Os acordos firmados têm resultado em reajustes de piso no ano em que a negociação acontece, ao mesmo tempo em que garantem, em Lei, as incorporações para os anos subsequentes. Antes mesmo de acabarem as incorporações já acordadas, os sindicatos pressionam novamente, para que haja um novo reajuste de piso, e, conseqüentemente, uma nova rodada de incorporação futura (SÃO PAULO, 2008; 2010; 2011; 2014; 2015; 2016).

4.1.5. Efeito da política de piso e incorporação na folha de pagamento

Para entender o efeito desse mecanismo na folha de pagamento, precisamos olhar ainda mais de perto a lógica do reajuste.

Em geral, servidores de início de carreira não possuem vantagens que incrementam sua remuneração, como por exemplo os adicionais por tempo - quinquênio e sexta-parte. Assim, sua remuneração fica composta basicamente pelo padrão de vencimentos e pelo abono complementar. Por outro lado, servidores que estão no meio ou no final da carreira possuem valores de padrão mais elevados, além de outras vantagens. Muitas dessas vantagens têm seus valores calculados de acordo com o padrão de vencimentos, como é o caso justamente do quinquênio e da sexta-parte. Ou seja, um aumento no padrão faz com que essas rubricas sejam reajustadas no mesmo percentual, gerando um efeito em cascata. Vejamos como o efeito é gerado, a partir do exemplo mostrado na tabela 8.

Aqui, simularemos uma incorporação de 10% (reajuste de 10% no padrão de vencimentos) para dois professores JEIF, cat. 3, jornada 40h: um em início de carreira e outro já na última referência da tabela. O piso da JEIF, cat. 3, é de R\$ 3.549,81.

Tabela 8 – Comparação do efeito da incorporação entre um servidor em início de carreira e outro no final da carreira

Servidor em início de carreira			Servidor no final da carreira		
	ANTES	DEPOIS		ANTES	DEPOIS
PADRÃO QPE-14A	2.876,30	3.163,92	PADRÃO QPE-23E	6.521,67	7.173,83
ABONO	673,51	385,89	ABONO	0	0
QUINQUÊNIO	0	0	QUINQUÊNIO (5)	1.801,82	1.982,00
SEXTA-PARTE	0	0	SEXTA-PARTE	1.387,25	1.525,97
REMUNERAÇÃO	3.549,81	3.549,81	REMUNERAÇÃO	9.710,73	10.681,80

Fonte: SÃO PAULO (2015) e SÃO PAULO (2016). Elaboração do autor.

No exemplo, o professor em início de carreira possui um padrão de vencimentos de R\$ 2.876,30 e um abono complementar de R\$ 673,51. Sua remuneração total é de R\$ 3.549,81, exatamente o valor do piso. Com a incorporação de 10% (reajuste do padrão de vencimentos em 10%), seu abono diminui, mas sua remuneração total continua a mesma. O professor no final da carreira, em contraste, possui um padrão de vencimentos de R\$ 6.521,67, cinco quinquênios completados no valor total de R\$ 1.801,82 e a sexta-parte no valor de R\$ 1.387,25. Como seu padrão é maior que o piso estabelecido para seu cargo, jornada e categoria, o professor não recebe abono complementar. Com a incorporação de 10%, seu padrão é majorado e, consequentemente, todas as rubricas referenciadas no padrão também o são. No caso em tela, quinquênio e sexta-parte também são reajustados em 10%. Sua remuneração total fica, portanto, reajustada em 10%, passando de R\$ 9.710,73 para R\$ 10.681,80. O ganho é de R\$ 971,07 (sendo R\$ 12.623,91 anuais, incluindo o 13º salário).

É preciso ressaltar que não apenas os servidores ativos são beneficiados com as incorporações, mas também todos os servidores aposentados e pensionistas. Assim, se na primeira etapa, qual seja o reajuste do piso, o impacto orçamentário é relativamente pequeno, uma vez que apenas os servidores em início de carreira, que são minoria dentro do quadro, são beneficiados, na segunda etapa, a incorporação, todos os servidores são contemplados, incluindo aí os de meio e fim de carreira, ativos e aposentados, resultando em impactos orçamentários significativos.

4.1.6. Considerações finais

Nesta seção, vimos que o Quadro de Profissionais de Educação é o maior quadro de servidores da Prefeitura de São Paulo, contando com 116 mil servidores (80 mil ativos e 36 mil aposentados). O quadro é dividido em quadro de apoio e quadro do magistério. Dentro do

quadro do magistério, temos os docentes e os gestores educacionais (também chamados de especialistas). Os docentes estão submetidos a quatro tipos de jornadas e são classificados, ainda por categoria, de acordo com a formação que possuem. Assim, a partir dessas informações - quadro a que pertencem dentro do QPE, jornada e categoria -, podemos saber o piso remuneratório ao qual está submetido um determinado servidor.

Vimos, ainda, que a lógica de incorporações para os servidores do Quadro da Educação, iniciada em 2008, de reajuste prévio do piso, seguido de incorporações através de reajustes de padrões de vencimentos garantiu ganhos reais relevantes para a categoria. De 2008 a 2016, os reajustes somaram 140,78% ou 43% acima da inflação. Com exceção das incorporações dos anos de 2008, 2009 e 2010, que resultaram do acordo inicial de 2008, as dos anos subsequentes foram resultado de elevações dos pisos remuneratórios.

Vale ressaltar que, embora as incorporações tenham começado em 2008, elas foram frutos de um processo iniciado ainda em 2006, com a criação de gratificações e do piso remuneratório dos professores. As incorporações surgidas em 2008 podem ser consideradas o fim dessa primeira etapa de intensa negociação entre o governo e os sindicatos. Na próxima seção, analisaremos as entrevistas e os jornais, a fim de colhemos os relatos e as impressões a respeito desse processo, para então compreendermos os fluxos de problemas, de soluções e político e, conseqüentemente, a formação da agenda da política de remuneração e reajustes salariais que estamos estudando.

4.2. Análise dos fluxos de problemas, de soluções e político

4.2.1. Introdução

Nesta seção, trataremos as análises das entrevistas com os principais atores do processo, dos jornais sindicais (SINPEEM e APROFEM) e da Folha de São Paulo, para que, na sequência, estejamos aptos a traçar as considerações a respeito dos três fluxos.

A forma pela qual um problema é definido é central para a análise do processo de formação da agenda. Como afirma Capella (2004), a definição de um problema envolve a transformação de condições - dinâmicas sociais geralmente já existentes, mas que não demandam ação governamental - em problemas que capturam a atenção do governo e ensejam ações concretas. Essa transformação é operada por meio de processos simbólicos de representação. De acordo com Kingdon e Baumgartner e Jones, as condições se transformam em problemas por meio de mecanismos que estabelecem valores e comparações (KINGDON,

2003) e imagens que comunicam, de forma simples e direta, as ideias compartilhadas sobre uma política (*policy images*) (BAUMGARTNER E JONES, 1993).

Esta seção procura descrever brevemente a definição de problema presente nas falas dos entrevistados e nos jornais, para então analisar esses materiais como elementos de representação simbólica da política de remuneração e reajustes salariais. Nas falas e nos jornais sindicais o problema básico é a defasagem da remuneração dos servidores da Educação (com ênfase para os professores) e a ausência de reajustes salariais, observações que vão ganhando contornos mais delineados ao serem mencionadas as políticas anteriores de gratificação e a situação dos servidores aposentados e pensionistas. Partindo dessas definições, analisaremos o processo de transformação de condições em problemas, procurando compreender de que forma o fluxo de problemas se estrutura e se constitui, para que, mais adiante, em consonância com os demais fluxos, possamos explicar como a política remuneratória e de reajustes salariais ascendeu à agenda durante o governo Kassab.

Da mesma forma como a definição de problemas é fundamental para a ascensão de um tema à agenda, também o é a geração de alternativas. Como já vimos anteriormente, mais relevante do que as origens das ideias propostas ou do detalhamento de seu conteúdo está a forma como as principais ideias a respeito de soluções são representadas no debate. Assim, buscaremos analisar como as questões a respeito das soluções são definidas e representadas, como essas ideias circulam nas comunidades e como se dá a difusão das soluções para os diversos atores do processo.

Por fim, analisaremos o fluxo político, que envolve eventos relacionados às instituições e à dinâmica de negociação. Eventos como o início de uma nova gestão e a atuação de grupos de interesse, por exemplo, afetam sobremaneira a agenda. Veremos, então, de que forma as ideias a respeito da política de remuneração e reajustes salariais encontrou terreno fértil na dinâmica política para ascenderem à agenda.

4.2.2. Análise das entrevistas

Como afirmamos no capítulo que tratou dos procedimentos metodológicos, selecionamos os entrevistados a partir da relevância na participação do processo de formação da agenda. A seleção resultou numa amostra representativa, contemplando os principais grupos de atores: burocracia da Prefeitura e sindicatos.

De modo a resguardar o anonimato dos entrevistados, em nossas análises traremos apenas siglas que os distinguirão uns dos outros, de acordo com a tabela 9 abaixo:

Tabela 9 - Classificação dos entrevistados

Sindicatos	S1
	S2
	S3
	S4
	S5
Burocracia	B1
	B2
Alto Escalão	AE

Fonte: Elaboração do autor.

A fim de explorarmos as contribuições prestadas pelos entrevistados, e para que possamos observar com maior clareza as diferenças e similaridades nas visões de cada um acerca do processo, decidimos por apresentar uma análise individual de cada entrevista e, ao final, tecermos considerações mais amplas sobre o conjunto das entrevistas. Em nossas análises, buscaremos identificar as impressões envolvendo os problemas, as alternativas e soluções, a dinâmica política, o papel dos atores e das instituições, as implicações da implementação e manutenção da política, bem como as perspectivas em relação ao futuro.

No que tange ao roteiro da entrevista, procuramos seguir a mesma linha para todos os entrevistados, mas deixando espaço para intervenções pontuais, quando julgamos necessário. No primeiro bloco, constavam perguntas envolvendo o fluxo de problemas, na intenção de apreender como a questão de remuneração dos servidores da Educação passou a chamar a atenção do governo e se transformou num problema de primeira ordem. No segundo bloco, inserimos perguntas para tentar entender como a alternativa de aumento do piso remuneratório seguido de incorporações nos padrões de vencimentos se destacou das demais e foi implementada. No terceiro, as perguntas envolveram a dinâmica política e o papel dos diferentes atores no processo. No quarto bloco, buscamos compreender o papel das instituições, em especial o da Lei nº 14.660/2007. No quinto, apresentamos os conceitos de janela de oportunidade (*policy windows*) e de empreendedor de políticas públicas (*policy*

entrepreneur), tal como concebidos por Kingdon (2003), a fim de averiguarmos se os entrevistados os entendiam como relevantes para explicar o processo. Por fim, indagamos sobre os pontos positivos e negativos da política, bem como as perspectivas para o próximo período.

É relevante ressaltarmos que, como não se trata de um questionário, mesmo com um roteiro pré-definido as contribuições foram dinâmicas. Em alguns casos, questões envolvendo alternativas e soluções foram respondidas ainda no âmbito da pergunta sobre problema; pontos positivos e negativos em outro bloco de perguntas. Enfim, as respostas não se mostraram compartimentalizadas, como já era esperado. Desse modo, para fins de análise, agregamos as respostas segundo nosso roteiro inicial. No entanto, para permitir o acesso aos dados coletados, optamos, primeiramente, por transcrever os principais trechos das entrevistas.

4.2.2.1. Entrevista 1: Sindicalista 1 – S1

Quadro 4 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 1

Como foi o processo de formação da agenda? Como a valorização dos profissionais de educação se tornou um problema?
[...] 2005 foi um ano de chegada, de início do governo Serra, mas assim, de pouco diálogo. Aliás, pouco não, nenhum diálogo. Então houve uma pressão grande, houve uma busca, se eu não me engano já em 2005, de unidade entre as entidades sindicais, naquele momento, de pauta geral, unificada, como às vezes acontece, às vezes não... e se eu não me engano em 2006 também... aí sim pegou bem forte no começo de 2006 a unidade dos movimentos. Só que a Educação já começa ali naquele primeiro momento a puxar uma greve mais forte que os outros setores não conseguiram acompanhar.
(...)
[em 2006] o Kassab assume. E aí acho que tem um dado que é interessante... que é... não sei se eu to até antecipando algumas questões que você vai colocar... que é quando você analisa o histórico, por exemplo, de lei salarial, da 13.303, de quando ela foi utilizada, o Serra mesmo em 18 meses, duas vezes ele é obrigado a aplicar o quadrimestral na lei. Por que? Porque começa a rebaixar o gasto com funcionalismo por falta de diálogo, por falta de negociação. Eu acredito e faço a avaliação... porque o Kassab só em 2011 e só foi descoberto em 2013 pelo governo Haddad, aquele 0,82% que ele assinou um quadrimestral, que foi maquiado... mas fora isso em nenhuma vez ele aplicou esse 0,82%... tsc... esse quadrimestral. Significa que ele percebeu que se ele não negociasse com alguns setores, né... pra pegar um dinheiro que ele via que ia sobrar, ele era obrigado a fazer revisão geral pra todo mundo. Ia ser pouco e ninguém ia se sentir contemplado... reclamando. Então acho que foi uma jogada inteligente, né... coisa que a gente só veio perceber muitos anos... porque eu fiz essa análise pra trás, né... e ele não consegue não pagar... mas aí ele faz... quando ele percebe que vai sobrar um dinheiro... quer dizer, vai baixar de 40%, que é o gatilho da lei salarial, e vai ser obrigado a pagar o quadrimestral, ele negocia e fazendo isso mesmo assim ele consegue baixar o gasto com funcionalismo no total. Então ele deve ter... provavelmente a equipe dele tem um domínio dessa coisa. Então eles decidem negociar com o setor que... um setor específico que talvez naquele momento mais incomodasse. Mas também negociou uma reestruturação da Saúde em 2007, e daí Nível Universitário... já nuns outros termos, assim... então acho que ele fazia essa discussão... só que na Educação é a negociação mais vantajosa né, porque ele sobe num índice e ainda teve força aqui na Câmara, se eu não me engano o Claudio Fonseca, teve força pra... não sei se na primeira vez pra elevar o piso, mas ele começa a criar uma lógica né, de criar piso pra 3 anos e incorpora por 3

anos; cria piso pra 3 anos e incorpora por 3 anos. Num primeiro momento ganha o pessoal de início de carreira de uma vez e depois ele fica congelado um tempo e aí é obrigado a aumentar o piso de novo. Mas essa lógica desagrega mais ainda a luta dentro da Prefeitura pensando como um todo. E ao mesmo tempo preserva aqueles índices pra não chegar no 40% que o Kassab... e aí ele não tem que pagar o quadrimestral. Então acredito que tudo de caso pensado. Faz a projeção da Prefeitura, receita, orçamento, despesa com pessoal, quantos vão se aposentar, quanto vai fazer de concurso público... de preferência não fazendo, aplicando em OS... então é isso. Então a gente entende que é um artifício... foi um ganho indiscutível pra categoria da Educação
Como as alternativas/soluções foram construídas?
Na verdade eu não sei se ela parte do SINPEEM, eu não lembro se ela parte do SINPEEM a proposta de aumentar piso e incorporar... de qualquer forma ela acaba sendo... porque mesmo que venha da entidade sindical, ela é uma proposta inteligente porque ela fala num primeiro eu não vou pagar pra todo mundo, eu não tenho pra pagar pra todo mundo
(...)
Porque você não aplica de uma vez o reajuste, você melhora a situação daqueles que estão com menor salário, né... e acho que isso é extremamente atraente né... aqueles que tão com maior salário aguardam e depois se sentem contemplados ao longo do tempo. Lógico, depois tão se mobilizando pra ter mais, etc... também tem esse risco: tem uma hora que o governo não consegue segurar. Mas ao mesmo tempo é uma forma de controle, né... porque por 3 anos... já arruma uma negociação pra 3 anos... mas isso não quer dizer que ele vai conseguir segurar. E eu acho que também é interessante pro governo pelo que eu te falei: se ele tem uma perspectiva né, de ao longo do tempo, ter queda... aumento de receita... que nos anos... coincide com os anos Lula... então você tem um aumento de receita na cidade de São Paulo... crescimento de receita fantástico. Faz uma perspectiva de aumento de receita, sabe que a porcentagem da despesa com pessoal vai cair porque não vai fazer concurso pra repor... pelo menos não na necessidade pra acompanhar esse ritmo... sabe que vai abaixar de 40% e prevê já o quanto vai sobrar de dinheiro que ele pode aplicar em alguma coisa. Eu acredito que isso tenha sido feito, calculado de caso pensado, projetado pra 3 anos e não ter problema por muito tempo, né. Primeiro mandato que foi metade... 2 anos e meio, e segundo mandato de 4 anos...
E a proposta de gratificação?
Em 2006, a primeira coisa... é verdade... acho que vem uma proposta de criar gratificação. Resgatando. Vem uma proposta de criar gratificações pra Educação. Acho que é dinheiro pensado inicialmente era pra gastar com a Educação em termos de gratificações, é verdade. Aí o sindicato, no caso o SINPEEM, que vem com a proposta de incorporação...
As soluções partiam de onde? Do governo?
A gente não sabe como é que pensava o governo. Porque na verdade ele fazia diálogos isolados com as entidades. Ele não fazia mesa de negociação... central. E quando tinha eram coisas... assim... muito esparsas... uma e outra. Mesmo Mesa de Educação no governo do Kassab tinha época com meses sem ter uma mesa... 8 meses... coisas nesse sentido.
(...)
Então ele trabalhava muito com setor, assim como trabalhou com os engenheiros... também a gente não sabe que negociação que foi. As negociações não eram coisas que a gente tinha acesso... saber o que ta negociando. Ele chamava pra conversar a entidade... a gente sabia o que a gente conversava com ele... o que conversava com as outras... normalmente a gente pressionava.
(...)
E você não sai daquilo, não se discute a lei salarial, que ela é a grande causadora dessa política do... distribui, né, setorialmente, porque você desagrega né, ainda mais com o tanto de entidades e associações que tem na cidade de São Paulo, você aproveita, desagrega, foca nos interesses muito corporativos, menos de classe... vejo assim.
Qual o papel do prefeito Kassab?
O Kassab... foi uma coisa... uma ideia... não é nem da época... eu fui construindo ao longo do tempo... eu acredito que ele tenha sido um dos grandes articuladores da ideia, provavelmente muito bem assessorado, não sei se ele sozinho, mas muito bem assessorado, né... pra dizer assim, de como trabalhar dentro dessa lógica que eu já falei, não vou repetir. Então acho que ele... e eu não to reclamando da lógica de remuneração do profissional da Educação... acho que foi um grande ganho para os trabalhadores, não tenho dúvida disso. Mas a lógica com que ele faz pra trabalhar por segmento na Prefeitura. Eu não consigo lembrar o Schneider... o papel dele naquela época. O Schneider, pra mim, ficou muito mais forte depois, quando ele em 2007 a 14.660. Então acho que naquele momento não vejo... eu não lembro se era o Rubens Chamas que era o Secretário de Gestão

naquele momento. Talvez tenha sido uma pessoa dentro do governo que tenha ajudado muito a pensar esse processo.
Qual o papel dos sindicatos?
Sindicatos, acho que num primeiro momento houve uma busca de construção de unidade muito forte. Então as 5 entidades da Educação foram preponderantes pra chamar uma unidade nas outras associações, etc. naquele momento, levantou a bola, mas num segundo momento já dividiu, porque a Educação já buscou um caminho sozinho. E aí nesse caminho o SINPEEM foi preponderante porque tinha proposta, tinha maior quantidade de pessoas e categoria, etc. foi fundamental pra solucionar isso, e como eu disse, acabar criando... criando não... não é que criou... acaba sendo... a categoria naturalmente acaba aderindo a uma proposta e perde o foco porque o governo... os governo fazem isso, né... eles apresentam uma coisa pra um e eles saem da luta pra... com aquilo porque já tá resolvido...
Qual o papel da Câmara?
Não, não vejo a Câmara naquele momento com... ah, tinha maioria, passava. E tinha apoio dos professores, não tinha porque não passar.
Qual o papel da mídia?
Não. Não vejo. Depois que acontece sai na mídia, né. Depois que aconteceu ela vai dizer se é bom, se é ruim de acordo com os preferidos dela.
Qual o papel da sociedade?
Não vejo a sociedade tendo pressão nisso... tem um senso comum: o professor precisa ganhar bem. Mas eu não vejo força, pressão popular pra que isso tenha alguma coisa...
Por que não houve reajustes significativos antes de 2006 e depois passou a ter?
Eu acho que construiu uma cultura... e tem um peso a Educação pra reivindicar maior que outras entidades. Se você fizer uma greve agora de qualquer outro setor, a não ser Saúde, que é muito difícil fazer porque eles trabalham em 2 e 3 empregos, né, então é mais complicado você fazer... apesar que o professor também, mas ele trabalha dentro da rede, né, o outro trabalha em particular, né, normalmente o pessoal da Saúde divide particular com público, então assim... eu acho que tem um poder de reivindicação muito maior o professor e uma sensibilização no conceito professor, ele é mal pago... e sempre foi verdade e continua sendo. Em algum momento eu queria falar isso, que ele continua sendo mal pago.
Qual a importância do art. 100 da Lei nº 14.660/07?
Eu acho que... não acho que é o artigo da lei... porque ele pode ser cumprido ou não. Eu acho importante... um elemento que você pode se segurar, mas eu acho que não é isso que tem garantido... não é cumprimento de lei. Eu acho que é a rua, é o pessoal que para, é greve, é isso que tem garantido. Acho que é muito mais, com certeza a mobilização dos trabalhadores da Educação que tem garantido dali em diante. Não é uma coisa que... deu porque... teria parado o processo... O mais importante é que você tem uma categoria disposta sempre... sempre disposta à mobilização.
Os fluxos de problemas, soluções e político convergiram?
[...] acho que têm sim alguns fluxos que convergem. Primeiro é: uma demanda reprimida que você tem. Você teve na Marta a reestruturação do nível básico e do nível médio, você teve uns aumentos pontuais na Educação e na Saúde... mas pontuais mesmo... os demais ficaram aguardando. Então você tem uma coisa represada... por exemplo, a Educação não está satisfeita. (...)
Então você tem represada já porque é um salário baixo; represada porque os reajustes que vieram não deram conta da demanda, então você tem esse primeiro fator. O segundo fator é assim: um governo disposto a gastar um dinheiro, mas que faz uma lógica de gratificação. Ele não propõe outra coisa, propõe gratificação. (...) E o sindicato também, o SINPEEM no caso, que [tem] uma proposta de incorporar (...). Então, assim, não acho que (...) [seja uma política pensada] (...) pra perdurar por tanto tempo. Não acho.(...)
São fatores que convergem. Tem uma baita demanda, uma baita pressão. Um governo disposto a fazer alguma coisa com aquele dinheiro, cria gratificação, - que era a lógica deles -, e o sindicato, que na sequência fala assim: tá bom, agora nós vamos incorporar. Senão a gente vai continuar fazendo pressão pra vocês. E aí começa um processo.
Qual a importância do fator político, sobretudo em relação à chegada do Kassab?
A saída do Serra, entrada do Kassab, sim. Porque o Serra, como eu disse, não mexeu uma palha... assim, tem

um jornalista, o Luis Nassif, que ele fala que o Serra não conversa nem com secretário. Ele não reúne os secretários. Em termos de gestão ele não tem nem essa questão. Então você imagina que ele mandava dialogar com trabalhadores, com servidores. Então você não vê absolutamente nada.
(...)
o Kassab não, mas não acho que era o objetivo de valorizar a Educação. Acho que foi um objetivo de... resolver um conflito. E também acho que inicialmente só pensando em gratificação. Depois cria um círculo virtuoso até né...
Houve um ou mais empreendedor de políticas públicas? Se sim, qual ou quais? [Após descrição do conceito]
Eu acho assim. Sem dúvida nenhuma o SINPEEM foi fundamental na hora de apresentar uma proposta que articula, né, essas necessidades. Não tenho dúvida disso. Não sei como é a construção interna... das propostas... como é o Congresso... como é a participação da base nesse debate. Mas acho que é fundamental... que consegue ter na categoria entendimento. Assim, isso aqui é um caminho, o caminho da incorporação. Eu não sei... aquilo que eu digo... há uma conjunção de fatores que eu não sei se... eu não acredito que... uma pessoa ou a entidade levou àquela conjunção de fatores. Mas dentro de uma conjunção de fatores, assim, aí sim eu vejo que... aproveita bem a oportunidade, aquele momento e vem com uma coisa que depois vai dar certo.
Você ia falar algo sobre os ganhos... os salários...
Quando a gente compara com o nível universitário tem a meta 17 do Plano Nacional de Educação, que é valorizar... pelo menos chegar à média das outras carreiras do nível universitário... na Prefeitura de São Paulo, se a gente comparar com o nível universitário, que é o quadro de analista, o quadro de analista de saúde... to indo na ordem crescente de salário... no caso do engenheiro e arquiteto, e dos APPGs... você compara... o salário mais baixo é o de professor mesmo quando você faz tabelas de 30 horas... e o de diretor também... o de diretor de escola também... é inferiorizado aos demais. E aí eu to falando... comparando o início de carreira, com piso... e no final de carreira, pensando numa carreira de 25 anos. Comparados 25 anos com quinquênio, sexta-parte, chegou no topo da carreira, né... ela é menos valorizada que as demais. Com todo esse ganho real! Pra você ver de onde surge o professor, ou seja, tem um passo aí enorme ainda pra completar.
Quais os pontos positivos e negativos da política de remuneração implementada?
De negativo, embora tenha aumentado muito, real, aumento real, tá abaixo do que a meta 17 estabelece nacionalmente... eu to comparando internamente em São Paulo. Esse é um aspecto negativo, que é uma política... ela não muda a lógica da Prefeitura com relação ao funcionalismo... ela continua a desagregação do funcionalismo... você não consegue ter uma política salarial para os trabalhadores que garanta a reposição de perdas, pelo menos em épocas de não-crise... né, que você garanta... e aí você faz ao mesmo tempo em que você garante a não perda pela inflação, você tem que garantir pra todos os servidores e inclusive o da Educação é que o professor precisa ganhar um valor... justo, digno pra carreira de professor, que é aquilo que a sociedade fala tanto, mas não cumpre. Fala, mas não cumpre. E chega um momento em que faz greve e aí até reclama que o professor tá fazendo greve, né. A sociedade acaba fazendo isso. Apesar de num primeiro momento ser sempre simpática aos professores.

Fonte: Elaboração do autor

Em relação ao fluxo de problemas, S1 menciona algumas interpretações para que o tema da remuneração e dos reajustes salariais da Educação viesse à tona entre 2006 e 2007, chamando a atenção do governo municipal. Um primeiro ponto é o fato de os formuladores de políticas terem percebido que, se não elevassem os gastos com o funcionalismo, a razão entre as Despesas de Pessoal e as Receitas Correntes ficaria abaixo de 40%, disparando, segundo estabelecido na Lei Municipal nº 13.303/2002, um "gatilho" salarial e obrigando a Prefeitura a

conceder um índice de reajuste específico²⁷ a todo o conjunto de servidores²⁸. Nesse sentido, reajustando os salários da Educação, a gestão Kassab estaria elevando a despesa total com pessoal, evitando, assim, que o "gatilho" disparasse, ao mesmo tempo em que contemplaria a categoria com maior força de pressão dentro do funcionalismo municipal. Segundo o sindicalista²⁹, a Educação era "um setor específico que talvez naquele momento mais incomodasse". O entrevistado ainda destaca que, para ele, a estratégia foi "de caso pensado", valendo-se, os formuladores de políticas, de projeções realizadas pela equipe técnica sobre receita, orçamento, despesa de pessoal, aposentados e concursos públicos.

Podemos dizer, dessa forma, que, dentro do fluxo de problemas, destacaram-se, segundo S1, as exigências da Lei Salarial da Prefeitura (Lei nº 13.303/2002) e o domínio da equipe técnica da burocracia da Prefeitura, capaz de realizar projeções e análises relevantes para o processo, de modo a alertar o governo sobre um eventual “disparo do gatilho”.

Em relação ao fluxo de alternativas e soluções, S1 afirma que, dentro da lógica do governo Kassab de evitar o "gatilho", ao mesmo tempo em que tinha interesse em beneficiar a maior e mais incômoda categoria, surgiu inicialmente um conjunto de propostas de gratificações para a Educação. Uma vez que a resistência por parte das entidades foi grande, já que a luta era por incorporação das gratificações já existentes no padrão de vencimentos, e

²⁷ A Lei nº 13.303, de 13 de janeiro de 2002, dispõe sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipais, bem como sobre os reajustes de seus vencimentos, especificando o mecanismo que ficou convencionado como "gatilho". Segundo essa Lei, as despesas correntes e as receitas correntes do município devem ser apuradas quadrimestralmente, procedendo-se à aplicação da variação do IPC-FIPE sobre a média das despesas de pessoal e respectivos encargos e a média das receitas correntes, ambas relativas aos 4 (quatro) meses anteriores ao mês do reajustamento. O §2º do art. 2º estabelece que, se da aplicação da variação do IPC-FIPE à média das despesas de pessoal e respectivos encargos, resultar valor superior ao limite de 40% (quarenta por cento) da média das receitas correntes, o reajustamento restringir-se-á ao percentual que atinja esse limite. Na prática, portanto, **se a razão entre as despesas de pessoal e as receitas correntes estiver abaixo de 40%, um "gatilho" é disparado e o governo é obrigado a conceder um índice referente à revisão geral anual até que o percentual de 40% seja atingido.** De maneira análoga, se a razão estiver acima dos 40%, o "gatilho" não é disparado.

²⁸ Por vezes, a aplicação dos índices resultantes das apurações dos quadrimestrais é tratada como revisão geral anual. Isto porque a revisão geral anual, assim como o reajuste concedido em função dos quadrimestrais, abarca todos os servidores, incluindo ativos, aposentados e pensionistas, independentemente da carreira a que pertençam. No entanto, trata-se de mecanismos diferentes. Enquanto a regra dos quadrimestrais é específica para o município de São Paulo, regida em lei municipal, a revisão geral anual é estabelecida pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso X: "a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices". A Lei Municipal nº 13.303/2002 apenas reforça o que já consta na Constituição: "Art. 1º - Em cumprimento ao disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos municipais será revista anualmente, sempre a partir do dia 1º de maio de cada ano, mediante lei específica, de iniciativa do Executivo, que conterá o percentual da revisão e as escalas de padrões de vencimentos com os novos valores".

²⁹ A fim de reforçarmos o anonimato e uniformizarmos o tratamento, convencionamos utilizar, ao longo do texto, expressões como "o sindicalista" e "o entrevistado", embora as entrevistas tenham sido realizadas tanto com homens quanto com mulheres.

não expansão do número de gratificações, o governo Kassab negociou com as entidades a criação de um piso remuneratório a ser incorporado nos anos posteriores. Dentre as entidades sindicais, S1 ressalta o papel do SINPEEM nesse processo, como ator relevante de formulação e negociação da proposta de incorporação. É ressaltado, ainda, pelo entrevistado, que a política de reajustes setoriais, ora contemplando a Educação, ora a Saúde, ora os servidores do quadro do nível superior, e assim por diante, também fez parte da estratégia do governo Kassab de desagregar o movimento sindical.

Analizamos, então, que, dentro do fluxo de alternativas e soluções, destacaram-se, segundo S1: a intenção inicial do governo Kassab de beneficiar a Educação por meio de gratificações e o papel de destaque do SINPEEM no processo de negociação de uma contraproposta, qual seja a de criação de piso com posterior incorporação; a estratégia do governo de realizar negociações setorialmente; e a influência que a lei salarial municipal possuiu na criação e manutenção de negociações setoriais.

No que tange ao fluxo político, S1 destaca a mudança no governo, caracterizada pela saída de Serra, que, segundo o entrevistado, não dialogava, e pela entrada de Kassab, que teve que "resolver um conflito". Esse conflito é resultado de pressões por parte das entidades, sobretudo por parte dos sindicatos da Educação, que é a maior categoria do município de São Paulo, e aquela responsável pelo maior número de paralisações e greves, e com maior poder de mobilização. Como complemento, havia um contexto de desgaste das entidades da Educação com as gestões anteriores, devido aos baixos índices de reajustes conseguidos, fazendo com que a pressão sobre o novo governo fosse ainda maior.

Por fim, S1 enfatiza que essa estratégia também é decorrente da ausência de debate por parte dos sucessivos governos sobre a lei salarial, o que resulta na possibilidade de as revisões gerais anuais serem estabelecidas em 0,01%, enquanto os reajustes mais significativos são debatidos ad hoc com cada categoria e com cada conjunto de sindicatos.

Analisando sinteticamente o papel dos principais atores do processo, podemos fazer as seguintes observações, a partir dos relatos de S1:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: papel fundamental para o processo, um dos grandes articuladores da ideia da política adotada;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: o entrevistado não consegue se lembrar exatamente do papel desse ator no momento inicial; o Secretário

ganha destaque em 2007, quando da elaboração e negociação da Lei nº 14.660, que reestruturou a carreira dos quadros da Educação;

- c) Burocracia da Prefeitura: papel relevante de assessoramento, na ascensão do problema à agenda (não o problema da remuneração da Educação, mas o problema do "gatilho") e na busca por soluções;
- d) Sindicatos: fundamentais para pressionar o governo, com destaque para o SINPEEM;
- e) Câmara Municipal (vereadores): papel não relevante para o processo;
- f) Mídia: papel não relevante para o processo. Segundo o entrevistado, apenas depois que uma política é implementada a mídia fará sua análise, apontando se é boa ou não, de acordo com seus parâmetros;
- g) Sociedade: embora a sociedade entoe o senso comum de que professor precisa ganhar bem, o entrevistado não vê pressão popular para que esse cenário se modifique. Por vezes, ainda reclama quando os professores fazem greve exigindo melhores salários e condições de trabalho.

Como adiantamos acima, uma das perguntas realizadas aos entrevistados diz respeito ao papel da Lei nº 14.660/2007 na manutenção, ao longo dos anos, do mecanismo de fixação do piso remuneratório com posterior incorporação dos índices no padrão de vencimentos. Mais especificamente ao papel do art. 100, §1º, que estabelece que "o piso salarial profissional, a que se refere o inciso IV deste artigo, será fixado anualmente, no mês de maio, em negociação coletiva, que será submetida à aprovação da Câmara Municipal". Nossa intenção era captar a impressão do entrevistado acerca desse mecanismo contido na Lei nº 14.660/2007.

Em resposta, e falando sobre a continuidade da política até os dias atuais, S1 afirma que não vê como elemento fundamental o fato de o artigo da referida Lei estabelecer o reajuste do piso anualmente, ou seja, que essa instituição não é o que explica a manutenção da política, já que o fato de existir um artigo com esse teor não garante que ele será cumprido. Segundo o entrevistado, o que garante essa manutenção é a força de mobilização dos trabalhadores da Educação. "O mais relevante é que você tem uma categoria sempre disposta à mobilização. (...) Por parte do governo, sempre tem uma tentativa (...) de quebrar [a política]. (...) Então, pra mim, a pressão é fundamental".

Em outra pergunta, expusemos ao entrevistado o conceito de *policy windows* (janelas de oportunidade), tal como ele é concebido por Kingdon (2003), evidenciando o fluxo político, o fluxo de alternativas e soluções e o fluxo político, com seus elementos internos e característicos, e perguntando, na sequência, se, na opinião do entrevistado, os três fluxos convergiram em 2006/2007/2008 para que o problema da remuneração e dos reajustes da Educação ascendesse à agenda governamental e encontrasse uma solução viável e negociada, em meio a um contexto político oportuno.

Como vimos, os principais pontos dessa resposta podem ser resumidos como se segue:

[...] acho que têm sim alguns fluxos que convergem. Primeiro é: uma demanda reprimida que você tem. Você teve na Marta a reestruturação do nível básico e do nível médio, você teve uns aumentos pontuais na Educação e na Saúde... mas pontuais mesmo... os demais ficaram aguardando. Então você tem uma coisa represada... por exemplo, a Educação não está satisfeita. (...)

Então você tem represada já porque é um salário baixo; represada porque os reajustes que vieram não deram conta da demanda, então você tem esse primeiro fator. O segundo fator é assim: um governo disposto a gastar um dinheiro, mas que faz uma lógica de gratificação. Ele não propõe outra coisa, propõe gratificação. (...) E o sindicato também, o SINPEEM no caso, que [tem] uma proposta de incorporar (...). Então, assim, não acho que (...) [seja uma política pensada] (...) pra perdurar por tanto tempo. Não acho.(...)

São fatores que convergem. Tem uma baita demanda, uma baita pressão. Um governo disposto a fazer alguma coisa com aquele dinheiro, cria gratificação, - que era a lógica deles -, e o sindicato, que na sequência fala assim: tá bom, agora nós vamos incorporar. Senão a gente vai continuar fazendo pressão pra vocês. E aí começa um processo (ENTREVISTA SINDICALISTA 1, 2017).

Na sequência, expusemos o conceito de empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*), também segundo o conceito de Kingdon (2003), indagando o entrevistado se haveria, em sua opinião, algum empreendedor de políticas públicas no processo de formação da agenda e implementação da política de remuneração e reajustes salariais da Educação de 2006/2007.

Em sua resposta, S1 argumenta que, embora haja uma conjunção de fatores, não acredita que um indivíduo, um pequeno grupo de pessoas ou uma única entidade tenha sido responsável por essa conjunção. No entanto, afirma que, dentro dessa conjunção de fatores, o SINPEEM foi fundamental na hora de apresentar uma proposta que articulou as necessidades

da categoria, completando que esse sindicato "aproveita bem a oportunidade, aquele momento, e vem com uma coisa que depois vai dar certo".

Concernente aos pontos positivos e negativos da política, S1 elencou o que se segue. Como ponto positivo, enxerga um aumento real dos salários da Educação. Como pontos negativos, pontuou que os salários ainda são muito baixos, citando a Meta 17 do Plano Nacional de Educação, que objetiva valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Segundo o entrevistado, quando comparadas as carreiras que exigem escolaridade de nível superior, os professores ganham bem menos que os demais servidores municipais de São Paulo, tanto no início quanto no final da carreira. Outro ponto negativo elencado é a desagregação do funcionalismo e a não construção de "uma política salarial para os trabalhadores que garanta a reposição de perdas".

Quando perguntado sobre a perspectiva de continuidade ou não dessa política, diante da nova gestão do município, a gestão João Dória, S1 afirmou que ainda não conseguiria avaliar, sobretudo "porque tem toda uma conjuntura nacional inter-relacionada".

4.2.2.2. Entrevista 2: Sindicalista 2 – S2

Quadro 5 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 2

Como se deu o processo de formação da agenda? O processo de inauguração da política? Da questão se tornando problema?
Embora em diferentes momentos pudessem estar à mesa de negociação diferentes atores, os resultados dependeram muito e foram sempre consequência da pressão e negociação. Pra nós (...) os resultados que devem ser alcançados através da pressão organizada pela categoria, colocada pelo sindicato. (...) [E]ssa política de... que resultou, por um período, em reajustes mais substanciais, embora nós pudéssemos dizer, não é tudo o que eu quero, ela começa em 2006, decorrente de um processo de greve que tem início na... tem como principal reivindicação a melhoria das condições de trabalho, é uma contestação ao projeto político-educacional do ex-secretário Pinotti, na gestão do Serra, que criou um programa "São Paulo é uma escola", e... fez com que nós fôssemos à greve ainda em 2006, questionando aquele programa, reivindicando melhores condições de trabalho, reivindicando a... devolução do espaço escolar como espaço, não só adequado, mas necessário para o processo de ensino e aprendizagem e a retirada de determinados programas, né, da gestão da escola, como o programa Leve Leite, o programa de distribuição do uniforme escolar, do programa de... cadastramento e distribuição do próprio... uniforme escolar e material escolar. Isso fez com que nós realizássemos uma greve de 23 dias e ao final deste processo nós saímos da greve sem aumento salarial, mas com o compromisso de que haveria a apresentação de uma proposta de reajuste pelo prefeito Kassab em junho de 2006, né. E dessa negociação que teve reinício em 2006 com a discussão da questão salarial foi apresentada uma proposta de abono. De gratificação. Gratificação de regência. Essa proposta de gratificação de regência veio à mesa por um processo de negociação do SINPEEM (...) com o secretário de Gestão à época, o Montoni, né, e... ao final de tudo isso foram criadas as chamadas gratificações. Com qual objetivo? Aumentar o piso remuneratório dos profissionais de Educação. Isso em 2006. (...) [A] pressão pra aumentar os pisos remuneratórios da categoria, valorizar as referências iniciais, com consequência posterior da incorporação pra todas as referências, pra ter atratividade à

profissão. Nós estávamos com um déficit de professor e o salário inicial não era nada atraente. Então era necessário aumentar o piso remuneratório. Da nossa reivindicação, da assimilação desse discurso pelo governo, é que resultou, né, nas gratificações iniciais com compromisso de incorporação. Então nós tivemos 2006 e 2007 com gratificações pros docentes, pros gestores, pro quadro de apoio, ainda não incorporadas, com não pagamento de gratificação pros aposentados, mas com o compromisso de retomar uma negociação pra incorporação. Isso é reforçado com a aprovação da Lei 14.660 (...) num processo de negociação, a ... incluir, fazer uma reorganização do quadro dos profissionais de Educação, que é a Lei 14.660. A Lei contém uma reorganização da carreira - nós tínhamos 3 classes, ficaram 2 classes -, mas o mais importante de tudo isso é que nós trouxemos pra dentro da lei a... obrigatoriedade da fixação dos pisos profissionais na data-base. É o artigo 100 da Lei 14.660. Aquilo que era uma negociação que poderia acontecer, mas não tinha formalidade da lei, nós conseguimos em 2007 com a Lei 14.660. Criou a base pra que essa negociação ocorresse de fato na data-base e começasse a dar tratos em relação ao piso formal da categoria e à existência nesse piso anualmente, a revisão desse piso anualmente. Essa Lei 14.660 foi redigida em vários artigos... pela Mariza Leiko, eu, (...), Angela Melo, que era uma assessora eu tinha à época, e o Alexandre Schneider. Algumas dessas reuniões pra elaboração do projeto de lei na Secretaria Municipal de Educação ou em outros espaços, mas basicamente isso. Então nós trouxemos pra dentro da lei um conceito de piso profissional, tanto pra docentes como pra gestor como pra parte de apoio. E o mecanismo de valorização do piso anual. Não se falou em qual o índice que você teria a valorização. Tampouco a garantia de que essa valorização jamais teria é... algo como a inflação né... ou no mínimo a inflação. Mas tava lá. Conseguimos um grande passo. Em 2008, é quando a lei já em vigor de 2007, nós vamos pra uma discussão mais densa da incorporação das gratificações que foram criadas a partir de 2006. Tivemos um processo de apresentação da proposta formalmente pelo secretário de Gestão, que na ocasião me indicou que o... a incorporação daquelas gratificações resultariam em 17,5% de reajuste. E ainda assim parcelado. E um... grande diálogo, debate, pressão, aqueles 17,5% se transformaram em 37,5. Que era 17,5 em uma única parcela... e uma proeza nossa: nós conseguimos 37,5 em 3.

(...)

E logo... 20 logo de imediato. Então esses 37,5. Aí o problema é numa situação em que você tem 37,5 em 3 parcelas, sendo 20, 8,75, 8,75... no acumulado dá 8 e seis e alguma coisa... um sobre o outro... como você introduz em 2009 uma nova discussão sobre reajuste. Em 2010 uma nova discussão sobre reajuste do piso. Em 2009 nós não conseguimos elevar o piso, mas em 2010 nós conseguimos elevar o piso. Ainda estávamos no pagamento da última parcela dos 37,5. 2008, 2009 e 2010. Quanto tá esgotando a incorporação dos 37,5, com aaaampla discussão (...) nesse processo... sempre com manifestação, pressão e tal. Então em 2010 nós conseguimos negociar com o prefeito Kassab... sempre que havia, né, um esgotamento do processo de negociação... na secretaria de Gestão, na secretaria de Educação, o Kassab atraía pra si... um desfecho, um encerramento. Então foi um diálogo do prefeito Kassab (...).Ele apresentou a proposta de 29 (...)o movimento foi suspenso, tá, mas que a Câmara Municipal era outra instância, outro espaço onde o debate aconteceria. (...) Na Câmara Municipal... por iniciativa de vários vereadores e um protagonismo maior inclusive do Zé Américo... ao... enquanto o projeto tramitou pela Comissão de Finanças e Orçamento, né, ele indicou que a Prefeitura... e... o orçamento da Prefeitura comportava, as receitas comportavam, né, um plus acima dos 29. Agregou mais dois vírgula alguma coisa. Então o reajuste ficou em 33.79. O vereador Zé Américo, como os outros, viu naquilo alguma possibilidade do prefeito vetar. Lógico, você tá... é disputa, não é...

(...)

Não foi muito tranquilo, mas não houve o veto. Ou seja, os 33.79, a valorização do piso do docente, dos gestores e do quadro de apoio, foi parcelado em 3 vezes. Sempre quando você apresenta á categoria um reajuste, mesmo na ocasião... ele é significativo, de aumento do piso... pra incorporar posteriormente e incorporar parceladamente não é tranquilo. Há desgaste, há debate... as pessoas acham sempre que pode avançar mais... e é natural e é bom que acha que pode alcançar mais mesmo, não é. Mas diante da circunstância, do movimento que nós fizemos, do esgotamento das forças que estavam em ação, da possibilidade de declínio do movimento, você exaurir suas forças e não conseguir arrancar mais, 29 e depois 33. Três parcelas de 10.19. Então nós tivemos... o êxito de fazer valer a lei do piso... o artigo 100 da Lei 14.660. Aumentar o piso com valor substancial. Esse piso ser na forma de abono com a garantia da incorporação, estendendo, portanto, como foi nos 37,5, o direito para os aposentados. O nosso objetivo é garantir a isonomia, porque nós sabemos o quanto é significativo para o aposentado saber que depois de longos anos de trabalho ele não tá esquecido, não vai ficar uma posição de miséria, ainda que alguém possa argumentar que o Estado não pode comportar isso. Mas do nosso lado a isonomia é uma bandeira que nós carregamos e a defendemos. Então foram 3 parcelas de 10.19. Então 2011, 2012 e 2013. Acontece que chegando em 2011 novamente nós tivemos êxito na discussão da elevação do piso. Que naquela oportunidade, fazendo manifestações, nós conseguimos aumentar o piso em 13,43, pra não perder aquilo que a lei, o comando da lei... todo ano tem que ter aumento do piso. Novamente nessa discussão foi determinante, também, ao final, a palavra do prefeito: olha, eu cheguei até aqui, não tem mais como, não sei o que, tal, nós alcançamos 13,43. Quando comparado aos índices de reajuste conseguidos pelo conjunto do funcionalismo, é significativo que eles tenham, no geral, 0,01, por força do artigo 37 da

Constituição Federal. Então, 13.43 ma... naquela oportunidade, também como nas anteriores, não era incorporação imediata. Incorporação em 2014. Novamente nós enfrentamos a discussão na base da categoria, na assembleia, que sempre divide posições. Divide posições. Então nós terminamos a gestão Kassab com a garantia de um reajuste... mais um reajuste de 10.19 em 2013 e o reajuste de 13,43 em 2014.
E na gestão seguinte?
Em 2012, último ano da gestão, houve campanha salarial, houve também uma greve de 9 dias... a questão central naquela ocasião eram as condições de trabalho... e essa mobilização, ela foi... como eu poderia dizer... foi... ganhou mais força com o projeto de lei mandado pelo Executivo para a Câmara Municipal, que dispunha sobre o calendário de atividade escolar. Data de início, data de término, férias, recesso... e aquele projeto não incluiu o direito de recesso nem férias para os profissionais de CEI. Com isso a greve, que já vinha se... diminuindo a sua intensidade... porque nós estávamos às portas da vigência da Lei Eleitoral... e todo mundo sabe, entrou em vigência a Lei Eleitoral o máximo que se vai alcançar de reajuste é a inflação do período. Pra quem tinha 10.19 e 13.43, dificilmente você vai convencer até o mês de abril e ter força pra reverter uma decisão de governo que diz, não, já tem 10, já tem 13 e a Lei Eleitoral me impede. Então... mesmo assim fizemos 9 dias de greve, e foi talvez a greve mais complicada da qual eu já participei, mais difícil, com um grande desgaste pras pessoas que viram uma parte continuar a greve, uma assembleia extremamente dividida... dividida...
(...)
Já nós estávamos naquele clima de construção das manifestações que estouraram em 2013, como o Movimento do Passe Livre já começou a se apresentar naquela ocasião, tal... e uma assembleia em rua, não foi bom o desfecho, mas ainda assim... nós tínhamos a garantia do 10.19 e 13.43. Dando continuidade à valorização da política... da política de valorização do piso. Aumentar o piso com repercussão em todas... linear... em todas as referências e em todos os quadros dos profissionais de educação, tendo em vista, no instante da incorporação, a não... destruição do desenvolvimento na carreira. O resto da história... você acompanha porque em 2014 nós fizemos... em 2013, na gestão do Haddad, nós fizemos 23 dias de greve, com o mesmo propósito de elevar o piso e fazer cumprir o direito que nós já tínhamos... nós não saímos derrotados, né... nós novamente conseguimos ali assegurar, não só a aplicação da lei, mas também elevar o piso novamente, assim como conseguimos... que resultou, em 2014, em 15,38%, se não me falhe a memória... e depois em 2015, resultou em 10% e em 2016 7,76%.
(...)
Então, essa é a... uma... uma ação (...) coerente com a (...) proposta de, em circunstâncias de baixa inflação você conseguir aumentar o piso remuneratório, ainda que seja na forma de abono, desde que seja incorporado, e eu digo que foi uma ação exitosa. Ao final de... um período de 2008 até 2016... não consigo estimar, mas depois você pode fazer o cálculo preciso, resultou em 148% de reajuste sobre os padrões de vencimentos de ativos e aposentados.
(...)
O que que eu poderia considerar, né, como fracasso? Se essa ação do sindicato, de elevação do piso com incorporação tivesse resultado, né, em um reajuste inferior à inflação. Ele é superior à inflação. Eu não digo que é uma dívida de governo. É resultado de uma ação consciente, clara, objetiva, e o processo de pressão e negociação... ninguém vai à mesa de negociação só pra dizer: eu quero 100, né, chega um momento que tem a mediação.
Por que só a partir de 2006? E como essa solução se sai vitoriosa?
Então... eu acho que tem que retroagir um pouco no tempo. Desde a criação do FUNDEB. Ele acaba sendo um incremento, na verdade... acaba sendo, né... um fato que eleva a discussão do financiamento da Educação. Que não era nem FUNDEB... Fundef.
(...)
Então o Fundef joga luz sobre a questão do financiamento da Educação. Ao vincular 60% das receitas do Fundef pra valorização profissional. O que vem a ser a valorização profissional e como a tematização dessa questão, né, da valorização do profissional. E da insuficiência dos recursos do Fundef pra você de fato ter uma política remuneratória. Junto com o Fundef vem a discussão do piso nacional docente. Começa lá no Fernando Henrique Cardoso e isso vai se intensificando, e várias organizações vão se embandeirando disto. Então eu acredito que isso é resultado de um processo. E a constatação de que, você sair de um salário, de um piso de novecentos e poucos reais, tá, pra alcançar um piso de 3.550 você não... não chega pra qualquer governo e diz: eu quero 184... 148% de reajuste. Você pode até reivindicar, mas a própria sociedade, num momento de baixa inflação, não vai ter, né, simpatia por essa reivindicação. Então é uma tática que você tem que desenvolver. Então... valorizar o professor tem apelo social. Aumentar o piso remuneratório também tem apelo social. E nós nos aproveitamos dessas duas bandeiras pra ter uma estratégia pra alcançar, junto ao governo, junto aos

governos, a valorização profissional, valorização salarial. Então ele começa lá atrás: 1998 e vem... eu digo que passaram, nesse período, vários governos e nós sempre tentamos chegar aí... a uma política de valorização.... até consagrar no texto da lei. Foi em 2007. E em função de ter chegado em 2007, aí disparar e ter uma determinação. Porque não foi fácil explicar aos governos: não, nós aumentamos o piso, agora cumpra-se; no ano seguinte, aumentamos o piso no ano passado; tem que fixar o novo piso.
E essa solução veio de onde?
Sem nenhum exagero nem traço de vaidade. Do SINPEEM! E da sensibilidade da... dos governos, assim... o caminho é por aqui. Vamos atender, mas vamos atender na forma de... abono complementar de piso. E aí entra o sindicato. Tá bom. Eu vou assumir isso que é através de abono complementar, mas vamos incorporar. Aí o governo: não, eu vou incorporar, mas é parcelado. Aí nós, olhando esse universo, a correlação de forças... vamos abraçar isso. Nós pegamos e continuamos lutando por mais. E assim foi. Pegamos 37,5 e continuamos lutando. Pegamos 33.79 e continuamos lutando. Pegamos 13 e 43 e continuamos lutando. Qual o objetivo... qual é a estratégia? Elevar a profissão do professor a uma condição de atratividade. Não há que se... você não pode achar que nós vamos alcançar um sistema de educação que cumpre o seu papel dentro de ensino e aprendizagem, de ofertar educação de qualidade com um profissional mal remunerado. E foi o SINPEEM. Porque no geral... as pessoas... as outras organizações sequer aceitavam assinar o termo de acordo. E acusando o SINPEEM de ter participado... e um processo de negociação que resultou num plano das Casas Bahia... eles diziam isso.
Papel do Kassab
Ele... teve papel determinante. Porque nunca deixou de participar... do desfecho final da negociação. Os secretários... se envolviam... o secretário de Educação Alexandre Schneider, que, diga-se de passagem, né, sempre contribuiu com esse processo... pelo reconhecimento de que precisa valorizar. Ele sempre disse isso. Se você diz que... se você tem um secretário que diz é necessário valorizar, que ele identifica num dos problemas da Educação pra consecução de um projeto político-pedagógico... projeto pedagógico da escola... a necessidade de valorização do profissional de Educação, isso fortalece o processo. Ainda que ele possa não ser a pessoa que bateu o martelo, tá. Mas é o que segura o martelo e joga força no sentido de, né, acontecer um determinado objetivo. Pra não ser injusto, participou e teve papel também de relevância o secretário de Gestão, o Montoni, e que foi o primeiro momento em que surge a gratificação com compromisso de incorporação. E o prefeito bate o martelo. Então o prefeito Kassab... não quero dizer quem foi melhor ou que foi pior, mas to dizendo assim... que... o reajuste... de maior percentual aconteceu na gestão dele. Isso é irrefutável. É só pegar os percentuais.
Como vê o processo de saída do Serra e ascensão do Kassab?
Eu vi como uma continuidade... O meu registro. Nós fizemos uma greve em 2006 ainda na gestão do Serra. E era exatamente naquele momento de transição. Ele saindo pra ser candidato ao governo e o Kassab ficando. E nesse processo aconteceu o diálogo, a negociação. E o Kassab vai dar continuidade nisso. Ele apresenta o secretário de Educação, que é o Schneider. Pra fazer a primeira reunião ainda em meio a greve. Pra tratar de questões relacionadas ao funcionamento da escola: programa "Mais Educação". É mudar a logística pra distribuição de material, tirar da obrigação... da gestão da escola, aqueles programas que tomavam tempo e espaço da escola. Então, foi uma continuidade. Antes mesmo de... finalizar o processo com a participação do Serra, do Aloysio Nunes, que o seu secretário, nós conseguimos negociar o pagamento dos dias parados da greve. Tava convalidado. E o Serra, no primeiro... no mandato dele e a continuidade do Serra, todo mundo disse assim: que ele tinha uma fidelidade imensa ao Serra. Governou com a mesma equipe... ele mudou no segundo mandato dele, a equipe... poucas mudanças. Mas sempre consultou o Serra. Então eu não vi assim uma quebra. Não só nas mesas de negociação, mas na administração da cidade.
Qual o papel da burocracia?
Vou ser bastante sincero. Eu acho que... as pessoas que participaram do processo de negociação durante a gestão do Kassab, né, eu acho que eles tinham uma autonomia maior do que as pessoas que pessoas que participaram da... do processo de negociação na gestão Haddad. O processo era menos confuso. E me parecia que tinha, dentro do... do que que tava reservado de autonomia pra eles, mais autonomia. Havia entrega de pauta e havia um retorno de pauta. Não tá dizendo que tá atendendo tudo, mas era mais sistemático, mais orgânico o processo. Eu acho que foi bastante confuso no início do processo de negociação na gestão Haddad... começa em 2013... até entendi um certo... entendi como um certo voluntarismo inicial do prefeito... se apresentar na primeira reunião, né, apresentar proposta de... sistema de negociação... quase que determinar qual é o fórum de Educação, qual a sua composiç... o fórum de negociação, com a sua composição, e depois durante esse processo de negociação... acho que as pessoas que participaram do processo podem dizer das suas dificuldades, inclusive, ... e os momentos de negociação (...) Então, considero que foi mais complexo, mais

<p>difícil na gestão do Haddad... se eu tiver errado...talvez eu tenha a oportunidade... a História de me corrigir... né... que os assessores tinham menos autonomia no processo de negociação.</p>
<p>Qual o papel dos sindicatos?</p> <p>Acho que eles não faltaram em nenhuma reunião que foi convocada pelo governo.</p>
<p>Mas não foram protagonistas?</p> <p>Não vou julgar, porque, assim... quando leio as publicações desses sindicatos, todos dizem que tiveram papel determinante no processo negocial. (...) Muito difícil construir unidade com os outros. Porque a unidade tem que ser construída em instâncias de tomada de discussão e de tomada de deliberação. É assembleia conjunta. Pra quem não se dispõem a participar de uma assembleia conjunta, como é que você dá rumos ao movimento? E eles sempre colocaram isso como um óbice. Quando a campanha é mais intensa, e ganha as ruas, a própria base, que é a mesma base, né, de APROFEM e SINPEEM, empurra determinadas entidades pra sua participação. Então umas vêm em um ato ou outro. E comunica que no momento da deliberação vão sair da assembleia. Quando você percebe, né, o momento da assembleia, você vê que quem saiu foi a direção do sindicato. Porque a base é a mesma. Então quem dirige é quem fez assembleia, quem deliberou, quem assumiu o ônus das decisões... então poucas entidades de fato participavam de assembleias conjuntas. Participam de reuniões às vezes conjuntas. O máximo que nós alcançamos nessas reuniões conjuntas, no chamado fórum das entidades sindicais, era unif... foi unificar uma pauta com 5 itens pra entregar ao governo, tá. Mas não uma pauta que, entregue ao governo, e mediante a recusa do governo, gerasse mobilização, participação, assembleia geral de todas aquelas entidades do fórum pra construir um movimento reivindicatório.</p>
<p>Qual o papel da Câmara Municipal?</p> <p>Eu registro só em 2011. Que você teve uma alteração, né, no índice. Seria aprovado de qualquer maneira, mas teve essa alteração. Não houve uma reação da base de apoio ao governo Kassab, passou a proposta, com essa alteração de 33.. de 29 pra 33%. (...)Fora disso... você sabe que todos os prefeitos conseguiram compor maioria na Câmara Municipal. Assim foi com o governo do... à exceção da Erundina, que passou lá um... uns problemas no fim... no final de gestão... mas, foi no governo da Marta, que compôs sua maioria... até pra votar o projeto de lei que reduziu... projeto de lei... PLO, projeto de alteração da lei orgânica, que reduziu a verba da Educação, ela conseguiu alcançar 37 votos, né, pra diminuir o percentual destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino... o Serra, né, com... que perdeu o primeiro embate com a Câmara, elegendo Trípoli, que não era o candidato do Serra a presidente da Câmara, mas logo se recompôs. (...) [N]um governo... que chegou pra sair, né, ele obteve maioria. O Kassab teve maioria durante toda a sua... os seus dois mandatos, praticamente, pra aprovar matérias complexas, inclusive... o governo Haddad também compôs a sua maioria, né... e conseguiu aprovar boa parte da política de pessoal na Câmara Municipal. Até mesmo a mudança, né, de remuneração pra subsídio de alguns quadros profissionais. Por ter a maioria. E neste momento, numa votação ocorrida na Câmara Municipal... duas votações ocorridas na Câmara Municipal nesse início de governo Dória, né, indicam que ele tem maioria. Na primeira votação quanto à concessão de terrenos pra construção de universidades fede... a Universidade Federal da Zona Leste e a concessão de uma área pro SESC, ele teve 47 ou 48 votos. E na lei de combate à pichação ele teve 51, até com os votos do próprio PT. Lógico que eu não posso generalizar essas votações pra outras matérias mais complexas, mas ele também tem sua maioria... que os prefeitos sempre conseguiram compor maioria na Câmara Municipal.</p>
<p>Qual o papel da mídia?</p> <p>Não. Eu acho assim... que mediante os movimentos realizados, no geral as matérias foram contrárias aos movimentos, né. Apontando sempre as movimentos, as mobilizações, paralisações ou passeatas como pontos fora da curva da necessidade da cidade... que causa mais transtorno, né, mesmo dizendo que valoriza a Educação. Valoriza a Educação, mas não vê as lutas dos profissionais de Educação, né, e o seu direito de livre manifestação, direito de greve e tal como algo que possa ser sustentado e defendido pela própria mídia. Eu diria que, se jogou papel, foi muito mais na... no sentido de criminalizar os movimentos do que reconhecê-los como movimentos legítimos... ainda que um ou outro ator na televisão dissesse o seguinte: os professores estão em greve, mas, olha só o transtorno no trânsito. Olha só a paralisação da cidade.</p>
<p>Qual o papel da sociedade?</p> <p>Eu acho que a sociedade, ela... diz que Educação é prioridade... fundamental, é indispensável, é fator de desenvolvimento tático e est... é... estratégico, né, pra economia do país, não sei o que... então existe um largo consenso, né, acerca da importância da Educação como fator indutor de desenvolvimento humano técnico, científico, industrial, econômico... há um largo consenso. Para aí. Quando você fala que é necessário o engajamento da sociedade, né, pra lu... pra valorizar de fato seus profissionais, a escola, né, exigir</p>

<p>melhoramento, discutir currículo, tal... Se tiver apoio é só aquela coisa assim... muito mais inclinada ad hoc, né... "coitado dos professores", né... do que uma participação efetiva na luta por melhoria da escola e da Educação.... ainda, né... pode ser que isso mude.</p>
<p>Houve uma janela de oportunidade? [Após descrição do conceito]</p>
<p>Eu acho que sim. Eu não conhecia o autor, mas eu... acho que corresponde aos fatos, né. A necessidade da valorização, o ambiente econômico, e a sensibilização política para aquilo que demandava mais a sociedade, que era a valorização da Educação e dos seus profissionais. Eu concordo com a análise.</p>
<p>Houve algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]</p>
<p>É sempre ruim falar de si próprio, né. Mas eu considero que sou. (...) [É] um tempo que eu dedico que eu dedico a isso, e há muito tempo. Pode ser visto por alguns como um... um defeito. Mas vendo os resultados alcançados, eu acho que existem qualidades nessa ação. Eu to há 30 anos no movimento dos profissionais de educação e no movimento sindical. Acho que gozo... ninguém é unanimidade, mas de uma certa... um certo reconhecimento, né, da competência pra trazer... pra... pra relevância alguns assuntos relacionados à Educação. (...) Eu digo que eu sou um representante de corporação. Tanto que você pode ver no meu relato... ele é muito factual. Não é muito analítico. É factual. Lembrando das coisas que ocorreram e tal. Então eu acho que eu me enquadro, sim, nessa classificação, né. Não sei se o nome é o mais adequado. Empreendedor. Eu chamo de militante, né, causal. Voltado a uma política pública pra Educação, né, que tem uma centralidade, uma valorização dos seus profissionais e na qualificação do espaço onde eles trabalham, né. Na procura de melhoria do espaço em que eles atuam como agentes públicos que são... profissionais de educação. Esse é o meu meio. Então acredito nisso. Acredito e acho... pretensiosamente que uma parte das pessoas me vê assim... obstinado. Mesmo quando eu estou na vereança eu continuo... não sou monotemático, mas eu to persistentemente tratando da questão da remuneração, da escola, do plano de carreiras. (...) Eu acho que eu sou esse empreendedor militante sindical.</p>
<p>Mais algum outro ator?</p>
<p>Sabe que o Kassab me disse uma coisa assim que ele assumiu? Eu quero terminar minha gestão pagando o maior piso do Brasil. Ele me disse isso. Não to julgando se é bom ou não. Mas nós chegamos próximos disso.</p>
<p>Hoje é um dos maiores do Brasil...</p>
<p>Sim. Aí alguém pode dizer: ah, mas teve o reajuste do Haddad... e dois reajustes na... na gestão do Haddad... 3 né, 3 né... 2014, 2015... assim, não to dizendo das leis que ele já encontrou. To dizendo, assim, que nós discutimos e teve que fazer, né, 15.38, 10% e 7 vírgula não sei o que... aconteceu ali na gestão dele... num processo de negociação. Eu não vou ser leviano e dizer que o prefeito não tinha intenção de melhorar. Posso dizer... as circunstâncias que levaram a chegar até onde chegou, não é... então... em certa medida, com certas reservas, todos foram agentes, né... no processo... todos. Um por pressionar, um outro por ceder à pressão, né. Um por pressionar e considerar o limite da pressão, assumiu o ônus, né, de tomar... de apresentar uma decisão de retornar ao trabalho e o outro de honrar o que foi negociado na mesa de negociação. Porque tudo o que não pode acontecer é você chegar num processo de negociação onde ao final você tem que aprovar numa assembleia se aprova alguma coisa e aí não é cumprido. Nesse quesito, eu diria, que o prefeito Haddad terminou muito mal, né.</p>
<p>Quais as implicações políticas e negativas dessa política de remuneração?</p>
<p>O fato positivo é que conseguiu guindar o debate sobre a valorização dos profissionais de educação a uma condição legal. Tá previsto em lei. De instituir o piso. Incentivou, inclusive, a criação do piso nacional docente esse debate. Hoje você tem um piso nacional docente. Que é menor do que o piso existente no município de São Paulo. Mas eu não posso olhar isso como tipo: puxa vida, também tem piso nacional e é menor. Eu olho pros 5576 municípios brasileiros e vejo que teve uma importância estratégica de tirar vários municípios que não pagavam nem um salário mínimo pra um professor, a obrigatoriedade de ter que pagar um piso de dois mil e poucos reais... dois mil e duzentos e oitenta reais por 40 horas de trabalho. Ao contrário de nós, aqui, 30 horas, que são as 40 aulas. Então isso tem um significado muito importante e foi... relevante. Quais são as perspectivas para o futuro. Eu to tentando construir o futuro. Na continuidade dessa política... lógico que o ideal seria ter reajustes imediato pra todos... linear na tabela de vencimentos, não só pra nós, mas pro funcionalismo público... como eu sou representante dos profissionais de educação... essa é a autoridade que me deram num processo negocial... essa é a representatividade que eu tenho como presidente do sindicato, espero que os demais tenham êxito e sucesso, mas eu quero dar continuidade, eu acho que é uma política sustentável, que reconhece, né, os limites do poder público. Não do govern... do prefeito, mas da prefeitura... mas também sabe que ela pode alguma coisa. Pode mais do que individualmente um professor. Então nós vamos persistir nisso, de continuar...</p>

Ponto negativo...
Só que... aí vai entrar meu lado totalmente sindical, né, que foi... podia ser além do que foi. Só o negativo é esse.
Finalizando...
Tem uma coisa que eu gostaria de registrar aqui, porque as pessoas às vezes não relevam... Pra quem tá na administração pública, mesmo nesses cargos de assessoria... que participa do processo negocial, as pessoas não imaginam o quão difícil. Quantas horas tomam de todos. Até pra dizer não, tá. Porque você precisa se despojar, muitas vezes, do teu sentimento real, né, do reconhecimento da justiça e da reivindicação, pra impor os limites da Administração ou pra impor as vontades do governante também. Porque há de se considerar que também existe uma compreensão do outro lado. Que nem você falou de vários atores... neste processo participaram muitos atores da mesa de negociação pelo lado da representação governamental. E eu sei o quanto lhe custa de tempo, dedicação, de tensão, né, e... da tranquilidade de brigar à mesa e depois de 10 minutos nós temos que nos cumprimentar como cidadãos civilizados que somos [risos].

Fonte: Elaboração do autor

No fluxo de problemas, S2 destaca que a política da qual estamos tratando teve sua gênese em 2006, decorrente de um processo de greve que tinha como principal reivindicação a melhoria das condições de trabalho. Os profissionais de Educação eram contra o programa “São Paulo é uma escola”, criado pelo então prefeito José Serra e seu secretário de Educação, José Aristodemo Pinotti, exigindo mudanças no programa e na logística de distribuição de uniforme escolar, material didático e leite (do programa Leve Leite). Segundo o sindicalista, o movimento grevista, que passou a incorporar de maneira mais intensa reivindicações de valorização salarial, terminou em abril sem que houvesse reajuste salarial, mas com uma promessa do já prefeito Gilberto Kassab de apresentar uma proposta de reajuste em junho. Em junho, o prefeito apresentou a proposta de criação da Gratificação de Regência para os professores em sala de aula, de pisos remuneratórios (variando de acordo com a carreira, a jornada e a categoria) e do abono complementar (diferença entre o piso e a soma do padrão de vencimentos com a gratificação de regência). Esse foi o início de um processo de negociação entre o Executivo e os sindicatos para que também fossem criadas gratificações para os demais profissionais da Educação (especialistas e quadro de apoio) e para que os reajustes fossem estendidos aos aposentados.

Podemos analisar, então, que a greve de 2006, que inicialmente pleiteava melhores condições de trabalho e pedia mudanças no programa “São Paulo é uma escola” e na logística de distribuição dentro das escolas, passou a incorporar pautas de reajuste salarial, que só foram atendidas em junho, ou seja, dois meses após o fim da greve, e mesmo assim apenas parcialmente. O caráter parcial da proposta do governo, que excluía os especialistas e os servidores do quadro de apoio, fez com que a primeira etapa da batalha fosse pela criação de gratificações para esses servidores. A segunda etapa foi lutar para que os aposentados também

fossem contemplados, o que iniciou a reivindicação por incorporação das gratificações nos padrões de vencimentos.

O nosso objetivo é garantir a isonomia, porque nós sabemos o quanto é significativo para o aposentado saber que depois de longos anos de trabalho ele não está esquecido, não vai ficar uma posição de miséria, ainda que alguém possa argumentar que o Estado não pode comportar isso. Mas, do nosso lado, a isonomia é uma bandeira que nós carregamos e a defendemos (ENTREVISTA SINDICALISTA 2, 2017).

Em relação ao fluxo de soluções e alternativas, S2 afirma que a proposta inicial de criação da Gratificação de Regência, apresentada em junho de 2006, partiu do governo. No entanto, ressalta que a proposta de criação de um piso, com abono complementar a ser incorporado posteriormente no padrão de vencimentos, foi fruto de negociação entre o SINPEEM e o governo. Para o convencimento em torno do aumento do piso remuneratório, o sindicato argumentava que havia um déficit de professores e que a remuneração inicial não era atraente. Ao longo do segundo semestre de 2006 e durante o ano de 2007, as negociações avançaram, tendo sido criadas as gratificações para os demais profissionais da Educação (especialistas e quadro de apoio) e ocorrido o debate em torno do texto da lei que reestruturaria o Quadro dos Profissionais de Educação – QPE, por meio da Lei nº 14.660/2007. O sindicalista destaca que um ponto relevante nesse processo foi a inclusão, na Lei nº 14.660/2007, da obrigatoriedade da fixação dos pisos profissionais na data-base, dispositivo que conferiu formalidade às negociações e possibilitou que elas ocorressem de fato na data-base, com revisão anual do piso. A ideia de inclusão do dispositivo acima citado foi trazer um conceito de piso profissional aliado a um mecanismo de valorização anual. Segundo S2, vários artigos dessa Lei foram redigidos conjuntamente pelo então secretário de Educação Schneider, por assessores da SME e pelo próprio sindicalista.

No que tange ao fluxo político, S2 afirma que um relevante fator institucional que possibilitou o ciclo de valorização da Educação municipal em São Paulo foi o Fundef (posteriormente Fundeb). Segundo S2, o Fundef, desde 1996, jogou “luz sobre a questão do financiamento da Educação” ao vincular 60% das receitas do fundo para valorização profissional. Argumenta ainda que, junto com o Fundef, veio à tona a discussão em torno do piso nacional docente. Segundo o sindicalista, a discussão sobre o piso começa ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, mas vai se intensificando ao longo dos anos e atraindo

várias organizações que acabaram levantando a bandeira da necessidade da criação de um piso para a categoria. Além da necessidade de criação do piso, S2 destaca, agora no aspecto político, a constatação de que não se parte de um salário baixo para alcançar um piso mais elevado de uma hora para outra. Nesse momento, então, o sindicato precisa desenvolver uma tática para alcançar seus objetivos: “valorizar o professor tem apelo social. Aumentar o piso remuneratório também tem apelo social. E nós nos aproveitamos dessas duas bandeiras para ter uma estratégia para alcançar, junto ao governo, junto aos governos, a valorização profissional, a valorização salarial”. Segundo o entrevistado, a política implementada em 2006 é, dessa forma, em grande parte resultado de um processo que se inicia em 1996.

Ainda em relação ao fluxo político, S2 afirma que vê como uma continuidade a gestão Serra e a gestão Kassab. A ascensão do vice ao posto de prefeito e a troca do secretário de Educação, segundo ele, não foram determinantes para o surgimento da política de remuneração e reajustes, inclusive porque, antes mesmo de se desincompatibilizar do cargo, ainda durante a greve de 2006, o então prefeito Serra já havia sinalizado ao sindicato que a prefeitura não poderia apresentar nenhuma proposta de reajuste salarial naquele momento, mas que o futuro prefeito, Kassab, apresentaria uma proposta em breve, o que de fato acabou acontecendo em junho.

Concernente ao papel dos principais atores do processo, após analisarmos os relatos de S2, podemos fazer as seguintes observações:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: papel determinante; nunca deixou de participar, sobretudo nos desfechos das negociações;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider³⁰: sempre contribuiu para o processo, principalmente pelo reconhecimento da necessidade de valorização dos profissionais da Educação;
- c) Burocracia da Prefeitura: papel relevante; profissionais com autonomia nas negociações com os sindicatos;
- d) Sindicatos: relevantes para o processo de negociação, com destaque para o papel do SINPEEM e, complementarmente, para o papel de mobilização da APROFEM;

³⁰ O sindicalista ainda ressalta o papel de dois secretários: o então Secretário de Gestão, Januário Montone, que, segundo ele, foi quem negociou a criação das gratificações e, posteriormente, as incorporações; e o secretário de Finanças (sem especificar o nome), que cumpria papel relevante nos estudos sobre receitas e despesas e na definição dos índices de reajustes, vendo, segundo o sindicalista, “até onde dava pra ir”. Cumpre observar que, até 2006, Mauro Ricardo era o secretário de Finanças, tendo sendo substituído, a partir de 2007, por Luiz Fernando Gusmão.

- e) Câmara Municipal (vereadores): papel relevante apenas em 2011, quando o índice de reajuste do piso foi enviado para a Câmara e os vereadores elevaram esse índice; destaque para o então vereador Zé Américo – PT; no restante, afirma que todos os governos conseguem obter maioria na Câmara, o que os permite aprovar as matérias de seus interesses;
- f) Mídia: papel não relevante para o processo; pelo contrário, se teve algum papel, “foi muito mais no sentido de criminalizar os movimentos do que reconhecê-los como movimentos legítimos”, referindo-se às manifestações, paralisações e greves dos profissionais de educação;
- g) Sociedade: ainda que a sociedade diga que Educação é prioridade, fundamental e indispensável, sendo um “fator de desenvolvimento tático para a economia do país”, não há um engajamento de fato para valorizar os profissionais de educação e a escola; o que existe são manifestações ad hoc do tipo “coitado dos professores”.

Em relação à pergunta sobre uma eventual janela de oportunidade, e se houve ou não a confluência dos três fluxos propostos por Kingdon (2003), o sindicalista responde afirmativamente:

Eu acho que sim. Eu não conhecia o autor, mas eu acho que corresponde aos fatos. A necessidade da valorização, o ambiente econômico e a sensibilização política para aquilo que demandava mais a sociedade, que era a valorização da Educação e dos seus profissionais. Eu concordo com a análise. (ENTREVISTA SINDICALISTA 2, 2017).

Indagado se via algum ator como um empreendedor de políticas públicas, tal como Kingdon (2003) o descreve, o sindicalista afirmou que se vê como um. Argumentou dizendo que se dedica muito às questões envolvendo a Educação, à valorização dos profissionais de educação, tendo sido reconhecido tanto pela competência com que vem participando dos processos de negociação como pelos resultados alcançados ao longo dos anos. Perguntado se via algum outro ator que se encaixasse na definição de empreendedor de políticas públicas, apenas recordou que, no início de seu mandato, o ex-prefeito Kassab havia afirmado que gostaria de terminar sua gestão pagando o maior piso de professores do Brasil. Ao final, acabou não pagando o maior, mas um dos maiores, afirmou o sindicalista.

Por fim, questionado sobre os pontos positivos e negativos da política implementada, elegeu como positivos: elevação do debate sobre a valorização dos profissionais de educação a uma condição legal (a fixação anual do piso está previsto em lei); incentivo ao debate de criação do piso nacional docente; reajustes acima da inflação. Como ponto negativo, aponta apenas um: a política poderia ter ido além do que foi.

Eu poderia considerar como fracasso (...) se essa ação do sindicato, de elevação do piso com incorporação tivesse resultado em um reajuste inferior à inflação. Ela é superior à inflação. Eu não digo que é uma dívida de governo. É resultado de uma ação consciente, clara, objetiva do processo de pressão e negociação. (ENTREVISTA SINDICALISTA 2, 2017).

Em relação à perspectiva para os próximos anos, afirma que não consegue apontar, mas que está buscando construir a continuidade da política atualmente em vigor, ainda que o ideal fosse ter reajustes lineares para todo o funcionalismo público.

4.2.2.3. Entrevista 3: Sindicalista 3 – S3

Quadro 6 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 3

Como foi o processo de 2006-2008? Como foi o processo de formação da agenda? Como a questão se tornou um problema?
Então, eu acho que isso é.. tem uma raiz e foi uma estratégia e a única possibilidade, inclusive, eu vou sugerir a você.. é.. é uma sugestão para que você compreenda melhor esse processo. Os anos de 94.. tudo isso tem a ver com as leis salariais da Prefeitura.. então eu vou pegar o que eu acho que é mais importante. Na gestão da Luiza Erundina.. é.. ela aprovou uma lei, foi quando aprovou o estatuto do magistério municipal que foi um avanço extraordinário, mas também ela aprovou para o conjunto dos servidores públicos, uma lei salarial que dizia que a Prefeitura tinha que gastar o mínimo das receitas líquidas, 47%. E isso, a partir dessa lei salarial da Prefeitura, a gente começou a vislumbrar uma recomposição das perdas salariais dos anos anteriores, né, com essa lei da Luiza Erundina que beneficiou, que não foi uma lei da educação era lei salarial da Prefeitura. O que ocorreu.. quando a Luiza Erundina saiu e era um período que você tinha índices inflacionários enormes, 80, 70% de inflação.. então os números eram todos astronômicos, né? Mesmo que a moeda, inclusive, era outra. Na gestão do Maluf, a gente começou a perceber um desrespeito a isso, uma asfixia dessa lei. E aí, a gestão Maluf/Pitta, eles propuseram já como uma forma de sair dessa obrigatoriedade, uma reestruturação administrativa que originou, não sei se você já tinha ouvido falar sobre isso, a criação dos Qs, dos quadros, QPE, QPA, QPCEL. Então organizou o conjunto dos servidores públicos municipais em quadros de carreira e nos quadros estabeleceu-se os pisos, né? Nessa época da criação de todos os quadros já se tinham gratificações. Quando da efetivação desses quadros tinham índices que eram gratificação passaram a serem incorporados. E aí eles ficaram com uma batata quente na mão porque você tinha uma lei salarial avançadíssima, onde obrigava a Prefeitura a repassar 47%, gastar 47% com a folha dos servidores. Em 94 o Maluf desrespeita isso sem alterar a essência da lei e ele deixa de repassar 62% de reajuste para o conjunto dos servidores. Isso gerou as ações do 62%, mas a lei salarial não tinha sido abolida. Quando foi em 1995, exatamente, 13 de fevereiro de 1995 ele consegue depois de uma grande resistência - que acho que você tem até pelo tema do seu trabalho você deve ter conhecimento disso (...) [N]ós que imputamos a maior resistência mesmo, sabe? Praça de guerra (...) Ele alterou a lei salarial, substituído por essa que é atual. E o que aconteceu a partir disso? É.. como foi na metade do mês e

a folha fecha dia 10, gerou milhares de ações. Então em um primeiro momento, todos os sindicatos entraram com ações coletivas e nenhum sindicato ganhou ações coletivas e virou uma febre na cidade. Muitos advogados criaram escritórios, ganharam muito dinheiro e tinham sentenças das mais variadas. Tinha juiz que dava 81 integral ou parcial, dava os 62 integral ou parcial. Isso criou uma distorção, uma aberração na folha de pagamento da Prefeitura que você tinha pessoas que entraram na mesma época, trabalhavam na mesma unidade, exercia a mesma função.. uns ganhando 81% e 62% a mais que outro, outros, dependendo do índice que o governo dava, você percebe? E criou um caos. Aí vamos pra Secretaria de Educação.. na Educação por conta da lei permitir a questão de se ter dois vínculos, então você tinha uma situação mais acentuada ainda desse caos, dessa bagunça da folha de terem iguais com salários tão diferentes originados por conta dos ganhos dessas sentenças judiciais. Essa minha visão e análise que eu faço dessa questão toda. E aí, é.. o que aconteceu? O Pitta chamou por um acordo, que eu (...) não aceitei, eu não signei o acordo. A dívida de 62%, ele aceitou a dívida e fez uma proposta na mesa de negociação transformando ela em 23% e pagando pra todo servidor em 12 parcelas de 1,74. Isso resolveu? Não resolveu. Uma que não era o total do que nos foi tirado e outra, como milhares de pessoas tinham ação e muitas ganhando, a distorção ficou ainda maior. Porque assim, quem ganhou a ação, o juiz não descontou esses 23%, então a saída dele só piorou os distanciamentos entre iguais. Quando foi em 2006, o Alexandre Schneider, secretário da educação, ele, nas negociações com os sindicatos que reivindicava a recomposição das perdas salariais, porque até então os índices eram lineares e, no caso da educação, por ter verba própria.. a própria GDA foi criada pra cumprir o gasto né, que determinava.. então a educação tem essa situação diferenciada, você sabe dos demais servidores, porque tem a verba que hoje o Haddad deixou 33, né? Mas já era 31 que a Luiza Erundina também avançou pra isso. Então tem a sobra, tem que gastar, então sempre dava reajustes, 5%, 2% tal, aquela coisa, mas mesmo com esses reajustes diferenciados do linear que é pra todos os servidores, principalmente na educação você percebe assim, professores ganhando, que entraram no mesmo concurso, ganhou ação, então ganhou 81% a mais ou 25,32, 62%.. tem uma aberração assim dos valores, você tem esse espelho.. E muitos lá embaixo, então teve uma política de valorização. Qual seria a forma de minorar que se optou? Fazer a política de abono. Então houve todo um processo que começou em 2006 e terminou em dezembro de 2007 que foi a 14.660 (...) E ali procurou-se ter um equilíbrio, mas que se esbarrou com a questão ó: como eu dou x de aumento? Então se discutiu essa forma de estabelecer o piso e quem estava acima do piso não sentia os efeitos quando da aprovação da lei desse índice, mas que incorporaria da forma negociada, em parcelas e por conta da exigência da lei salarial do primeiro de maio e excetuava-se a educação, exatamente, pela educação ter verba carimbada, diferentemente do restante dos servidores que deixaram de ter, porque essa atual lei salarial que fala da média do quadrimestre, tem questionamento na justiça que a Prefeitura não cumpre, essa coisa toda. Então eu acho que essa política de abono que agora faz 10 anos foi a forma que os sucessivos governos encontraram pra poder melhorar um pouco a questão do salário do magistério, foi a saída legal, porque assim, quando a gente teve aqueles 33 ponto e pouco, que não era 33, o governo tinha mandado a proposta pra Câmara de 28 alguma coisa e a bancada do PT incluiu emenda e aumentou pra 33 que pagou em 3 parcelas. Pode parecer pouco, então em um primeiro momento quem está acima do piso não pega, mas quando vem as incorporações, você sente, não é pouca coisa, né? Então você teve 33%, como agora que ele vai ser obrigada quem recebeu lá no piso em forma de abono complementar mas agora incorpora. Quando nenhum servidor vai ter nada, nós vamos ter esse reajuste agora, porque não tem como.. aprovou a lei. Então, eu costumo dizer que não é o ideal, mas é o factível e o que não dava pra abrir mão, por isso os sindicatos terminam assinando o protocolo de negociação, porque assim, aumento o piso e depois, de forma parcelada, é uma forma.. é porque, assim, nós somos da educação, mas não deixamos de ser servidores públicos, então nós estamos subordinados à política de reajuste da prefeitura. E no caso da educação, eu acho que foi o que foi possível.

Por que reajustes significativos só vieram em 2006-2008?

Então, porque você teve uma reestruturação, você teve uma reorganização dos quadros com ingresso, por exemplo, das creches na secretaria da educação, foi um período que a Marta fez muito concurso público e você reestruturou.. você reestruturou as carreiras, a 14660 foi uma reestruturação do magistério. Então você tinha uma lei lá da Luiza Erundina que passou por todos esses anos pra ser reestruturada e a reestruturação se deu em 2006 que é quando inaugura-se essa política, mas no período da Marta, então assim, por conta do dinheiro da educação, acho que teve 5%, teve 2.. no caso dos trabalhadores do CEI, nem se fala, foi mais de 100%, porque trouxe, reestruturou, reorganizou, você percebe? Então eu acho que foi um momento assim da reestruturação e essa política foi possível pois se reestruturou as carreiras. Tanto é que depois esse modelo foi seguido na gestão Haddad, no caso das outras carreiras, onde você pode diferenciar, que você colocou o piso, não foi? Você reestruturou. Não teve abono complementar, mas você só poderia sair do linear, da política de reajustamento.. na reestruturação. Então, em 2006 que a discussão começou 2006 e foi efetivada em dezembro de 2007 quando a gente aprovou a reestruturação do magistério que virou a lei 14660, que na política de abono.. então tem essa.. eu acho que teve todo esse caminhar.

Quem propôs a ideia do abono e do piso? Teve algum ator específico?
Não, não.. a proposta foi do Schneider na mesa de negociação, no começo um pouco conflituosa, mas quando a gente fez as contas, os sindicatos falaram: não, é o factível. É claro que como é uma coisa.. não é que deu certo, mas que o servidor, você vai encontrar atores que vai falar: eu que propus.. mas não foi, foi o Schneider. A discussão na época que culminou do que foi possível. Nós queríamos reajustes salariais, todos os sindicatos.. se falarem estão mentindo, mas aí.. a gente.. nós vamos [interrupção externa] então você entendeu.. da política.. é... foi a proposta que o governo fez.. de ser dessa forma e aí foi afunilando nas mesas de negociações... a importância dos sindicatos, da nossa intervenção.. e daí não tem o pai da criança.. foi que no processo de negociação a gente tornou mais célere a redução do número de parcelas, a época das incorporações.. isso foi importante, isso foi uma coisa dos sindicatos.
Qual o papel da burocracia?
A burocracia só fez a viabilidade técnica.
Qual o papel do prefeito?
Se tem um responsável nessa coisa que inaugurou essa forma, é Alexandre Schneider. No começo os sindicatos chiaram que a gente queria reajuste, depois quando a gente percebeu que era possível, todo mundo signou os protocolos e tem que convencer o prefeito por conta do percentual, o prefeito concordou, então tem uma decisão política e a Câmara aprovou. E assim, foi uma aprovação na Câmara sem contestação, muito pelo contrário, como a bancada do PT era oposição, eles ampliaram o índice que essa proposta dos 33 que a gestão do Haddad que terminou concluindo o pagamento, era de 28. Aí emenda se você for levantar nos anais da Câmara, a bancada do PT que aumentou para 33.
Qual o papel dos sindicatos?
Olha, é assim.. quando (...) você pega o SINPEEM que é o que tem o maior número de [filiados]... é claro que é ele que coloca o maior número de pessoas na rua, mas você vai ver que não teve greve nesse período.. teve no final da gestão do Kassab. Então, aquela greve, na verdade.. é.. durante todo o período não teve.. se você for ver aquela greve, foi antes da eleição.. que todos os grupos lá tinha interesse em alavancar suas candidaturas à vereança, enfim.. na verdade é isso. A categoria foi enrolada, porque já estavam assinados os protocolos, você entendeu? É aquela coisa, quando você fala da relevância, da importância.. é claro que o SINPEEM, por ser o maior, ele tem uma mobilidade, uma tradição de toda campanha salarial fazer uma paralisação.. já é cultural por parte deles. E aí é assim, mesmo que tenha outros atores na mesa, eles sempre vão colocar: olha, fomos nós e não sei o que. E assim, a discussão foi gestada.. o Alexandre, ele tocou pessoalmente. Eu lembro que como eu era relatora e eu também era presidente do SEDIN, ele marcava as reuniões a noite pra todo mundo participar. Teve dias da gente sair da secretaria 2 horas da manhã. Ele fazia questão de exaurir, pra convencer, discutir nesse processo de reestruturação.
A que você atribui o protagonismo do secretário Schneider?
Não é ideológico. Ele é sábio, ele é um gestor nato, eu acho. Tanto é que ele ficou 8 anos e não teve greve, teve no final do governo. Ele entrou tinha uma greve, ele entrou tinha greve, ele acabou com a greve e depois não teve mais greve, entendeu? Foi ter aquela greve da "politiqueira" no final.
Então é pela capacidade de gestão dele?
Ah é, né? Se não me engano, ele vem da GV, não é besta e educação você tem que ter habilidade e ele tem essa "sacação". Ele é aquele vai, afaga, dialoga, bota, não transfere pra mesa.. ele.. ele.. ele vai pra mesa, ele foi pra mesa. Todo esse processo de negociação, enquanto outros secretários transferia pra chefe de gabinete, pra comissão do SINP.. ele não.. ele ia.. você entendeu? O cara é um avião, hein? Eu gosto muito do Alexandre, eu gosto do, da forma com que ele se relaciona com as entidades sindicais, com a categoria. Ele diz não sem enrolar, assim.. "isso eu não vou fazer, não dá", mas você entendeu? Eu sou obrigada a dizer isso. Eu prefiro receber um não do que ser enrolada na mesa.. por assessores. Então, eu acho o fato de ele dialogar com os sindicatos, o diálogo não era com assessores, era com ELE (ênfase), entendeu?
A que você deve um aumento do protagonismo dos sindicatos da Educação na década de 2000? Ou o fortalecimento desses sindicatos?
Quando você fala do fortalecimento, eu acho que o que empoderou mais e que deu.. porque uma coisa é você ir pra rua, fazer protesto e tal, a outra coisa é você ter o mecanismo legal que tinha ancorado e daí não dá pra esconder esse feito da Marta Suplicy, ela fez o SINP. E quando foi construído esse modelo, foi democrático.. foi construído na mesa (...) Então eu acho que muito desse empoderamento e desse crescimento foi o SINP.. que foi o sistema de negociação.. e foi lei né? E aquilo possibilitou o empoderamento das entidades sindicais. Eu

<p>atribuo a isso. Muitos negam, mas é só você fazer uma análise sem paixão.. você encontra. Então desde o processo de discussão do modelo, da lei.. e da lei sindical que também terminou dando uma empoderada, porque assim, era restrito só a educação. (...) A gestão da Marta amplia a.. essa possibilidade de empoderamento das entidades sindicais, através do SINP. Então, eu considero o SINP um grande marco, porque aí garante a representatividade pra todos e institui os modelos de negociações das mesas setoriais que previa o mecanismo, né? E da mesa central.. isso com critérios democráticos, eu diria, e que não ficava só aquela coisa da relação unilateral, sabe? Então eu atribuo ao SINP.. eu acho que foi uma grande conquista para os trabalhadores essa.. é claro que carece de alguns aperfeiçoamentos, mas foi muito importante, foi um grande avanço.</p>
<p>Como foi construído o debate em torno da Lei 14.660/07? Qual o papel do art. 100 na política de remuneração?</p> <p>Foi construído coletivamente na mesa, junto com o Alexandre, que a gente queria ter uma garantia. Então foi consensual. Eu não lembro de todas as conversas, mas afunilou pra isso.. todo mundo queria que na lei tivesse essa garantia. Agora (...) não é que esse artigo é o responsável pela política de abono. Ele é responsável e ele obriga a prefeitura a negociar e no mês de maio ter a negociação do reajuste.. se é abono ou se é, mas.. diz a data, então a nossa data base é primeiro de maio.</p>
<p>Por que a política vigora até hoje?</p> <p>Porque foi o factível, do ponto de vista.. é, é.. é um índice maior, é a única forma de distanciar do linear que é 001 ou 1 não sei o que. Que dá essa margem, entendeu? E.. e.. eu acho que foi a fórmula encontrada pra você beneficiar mesmo que de forma parcela com índices maiores aprovados pela Câmara, porque assim, o governo manda e tanto que é verdade que a Câmara alterou o índice e o prefeito sancionou. Então esse artigo é importantíssimo porque está na lei. Nenhum prefeito.. a menos que revogue esse artigo, ele tem que negociar, ele tem que receber as entidades e negociar a questão do, da, do reajuste dos servidores, da recomposição dos salários, seja em forma de aumento, dependendo da sobra, dentro do percentual, pode ser.. ou da política de abono complementar.</p>
<p>Houve algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]</p> <p>Você conhece o Clóvis? É um cara.. porque ele acompanhou muito esse processo e eles montaram uma equipe muito interessante que trouxe esse modelo, que era um modelo da ESP, dos serviços públicos que tem muito dessa característica. Então eu acompanhei, aí nós tivemos a felicidade de ter uma grande gestora também chamada Helena Kerr que ela montou uma equipe muito interessante com essa visão do inovar e do pensar, em formas democráticas que onde você respeitava a representação dos trabalhadores, mas que você tratava do interesse comum, porque o gestor também tem o seu interesse de ter os seus servidores satisfeitos, pra não ter tantos conflitos tal.. e as suas representações e aí quem trouxe esse modelo do SINP foram eles.</p>
<p>Mas eles participaram do processo de 2006/2007?</p> <p>Não, não... é porque você não pode desconsiderar o que aconteceu em 2006, desprezando essa coisa que aconteceu lá em 2004, não dá.. porque tudo nasce de lá. É por conta desse mecanismo que possibilitou o Schneider também fazer isso. Por isso que no início eu falei pra você, eu resgatei um pouco que inicia lá. Então eu acho que a novidade começa lá e que propicia chegar a isso, entendeu? Seria legal você conversar com o Clóvis e tinha outro menino que eu não sei onde ele está.. hum qual era o nome? O Clóvis sabe.. e o Clóvis está na educação.</p>
<p>Houve uma janela de oportunidade? [Após descrição do conceito]</p> <p>Perfeito, perfeito.. acho que isso encaixa perfeitamente.. então você tinha um secretário com uma formação de gestão importante, certo? Que aproveitou as oportunidades e era favorável, no sentido assim, você tinha problemas e como eu os atenuo? Fazendo toda essa pactuação. Eu colocaria janela assim, sindicato, Câmara Municipal e os trabalhadores.. e o governo, entendeu? Então, perfeitamente, assim.. eu acho.. você estava falando e eu estava vendo o processo.</p>
<p>A Gestão Doria manterá essa política?</p> <p>Tudo vai depender da conjuntura econômica. Eu não acho, eu acho que vai ter um asfíxiamento pro restante dos servidores, mas como todos os outros governos a educação vai ter uma situação, um tratamento diferenciado.. que é que cria problemas, mesmo. Eu acho que ele vai manter o pagamento dessas parcelas que a gente está garantido até aí 2018.</p>

Fonte: Elaboração do autor

Em relação ao fluxo de problemas, S3 aponta que, para compreender o surgimento da política de remuneração e de reajustes salariais inaugurada em 2006, é preciso resgatar o histórico das leis salariais da Prefeitura. Segundo o sindicalista, a gestão Erundina possuía uma lei salarial que possibilitava a recomposição das perdas salariais dos anos anteriores para todo o conjunto do funcionalismo. Na gestão Maluf, no entanto, a lei salarial foi desrespeitada ao deixar de ser repassado 62% de reajuste ao conjunto dos servidores, ocasionando as emblemáticas ações judiciais coletivas movidas pelos sindicatos. Na sequência, a gestão Pitta propôs um acordo para pagar, ao invés de 62%, 23% em doze parcelas de 1,74%. De acordo com o sindicalista, a distorção na folha de pagamento e nos holerites causada pelas ações, já que cada juiz concedia um percentual de ganho distinto para cada ação, mesmo que o motivo inicial da ação fosse o mesmo, aumentou ainda mais com o reajuste do governo Pitta. Isso porque os 23% de reajuste não foram descontados do que já havia sido ganho em juízo. O resultado, então, foi que os servidores acumularam perdas salariais e as distorções salariais tornaram-se ainda maiores. Nos anos seguintes, S3 atribuiu à vinculação de verba o fato de os servidores da Educação terem tido reajustes maiores que aqueles amealhados pelo conjunto dos servidores. Mesmo com reajustes maiores, no entanto, os reajustes não recompunham as perdas salariais, motivo pelo qual os sindicatos passaram a cobrar uma solução para esse problema.

No que tange ao fluxo de alternativas e soluções, S3 apenas aponta que a política de abono foi a forma encontrada de “melhorar um pouco a questão do salário do magistério” e que, mesmo que os sindicatos não julgassem essa alternativa como sendo ideal, viam-na como a alternativa possível e que, por isso, não poderiam “abrir mão” dela, sobretudo diante dos reajustes que restavam para o conjunto dos demais servidores. Ainda segundo o sindicalista, a proposta foi feita pelo então secretário Schneider. Os sindicatos, que inicialmente pleiteavam reajustes salariais, acabaram por aceitar a proposta do piso, mas desempenharam papel relevante no processo de negociação de antecipação das incorporações.

No que diz respeito ao fluxo político, S3 menciona que o momento de implementação da política foi propício porque foi permeado pela reestruturação do quadro dos profissionais de educação – Lei nº 14.660/2007. Segundo o sindicalista, a reestruturação possibilitou prescindir da política de reajuste linear (revisão geral anual) para a Educação, criando um mecanismo próprio de reajuste. Destaca, ainda, dois aspectos institucionais que julga relevantes para o fortalecimento dos sindicatos e, conseqüentemente, para o

entendimento do processo. O primeiro foi a instituição do Sistema de Negociação Permanente – SINP, em 2002³¹, por meio de um convênio entre a Prefeitura e as entidades representativas dos servidores públicos municipais. Segundo S3, o SINP criou a possibilidade de “empoderamento das entidades sindicais” e instituiu os modelos de negociações das mesas setoriais, espaços onde foram gestadas as propostas de remuneração via piso e incorporação. O segundo aspecto institucional está relacionado à lei de afastamento sindical, Lei nº 13.883/2004, que, segundo o entrevistado, possibilitou que outros sindicatos, além dos da Educação, também pudessem ter dirigentes afastados de suas funções de servidor para poderem se dedicar às questões sindicais. Esse aspecto, de acordo com S3, também contribuiu para o “empoderamento” dos sindicatos ao longo da década de 2000.

Analisando sinteticamente o papel dos principais atores do processo, podemos fazer as seguintes observações, a partir dos relatos de S3:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: o entrevistado não chega a comentar se o prefeito teve um papel de destaque ou não; foca no papel de outros atores;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: papel decisivo para o processo; atribui essa importância ao fato de o secretário ter tocado pessoalmente as negociações e as discussões, sobretudo em relação à reestruturação do quadro (Lei nº 14.660/2007), e ao fato de o secretário possuir habilidades pessoais de gestão e negociação, além de não “transferir” responsabilidades para assessores;
- c) Burocracia da Prefeitura: importância apenas para garantir a viabilidade técnica;
- d) Sindicatos: papel fundamental de pressão sobre o governo, principalmente para definir os índices e antecipar as incorporações; o papel de destaque do SINPEEM é atribuído apenas ao fato deste sindicato possuir maior quantidade de filiados e, por isso, ter maior “mobilidade”, além de ter uma “tradição de toda campanha salarial fazer uma paralisação”, o que já seria “cultural”;
- e) Câmara Municipal (vereadores): relevante para o processo de reestruturação do QPE e de elevar o reajuste do piso em 2011;
- f) Mídia: papel não mencionado pelo entrevistado;
- g) Sociedade: papel não mencionado pelo entrevistado.

³¹ Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 8 de fevereiro de 2002, pg. 2.

No que tange à importância do art. 100 da Lei nº 14.660/2007, S3 não o vê como “responsável pela política de abono”, embora o classifique como “importantíssimo” para obrigar os sucessivos governos a negociarem com os sindicatos.

Sobre se houve ou não uma janela de oportunidade nos anos de 2006 a 2008, com a confluência dos três fluxos, S3 entende que sim:

Perfeito, perfeito. Acho que isso encaixa perfeitamente. Então você tinha um secretário com uma formação de gestão relevante (...) que aproveitou as oportunidades e era favorável, no sentido assim: você tinha problemas e como eu os atenuo? Fazendo toda essa pactuação. Eu colocaria janela assim: sindicato, Câmara Municipal, os trabalhadores e o governo. (...) Então, perfeitamente. (...) Você estava falando e eu estava vendo o processo. (ENTREVISTA SINDICALISTA 3, 2017).

Em relação a haver ou não, em sua opinião, algum ator que pudesse ser identificado como um empreendedor de políticas públicas, S3 acaba não elencando nenhum ator em específico, mas reforça o histórico anterior a 2006 para explicar como a política implementada e a reestruturação do quadro foram possíveis a partir de bases anteriores.

Ao final, questionado sobre as perspectivas em torno da manutenção ou não da atual política, S3 ressalta que “tudo vai depender da conjuntura econômica”, mas enxerga que a Educação ainda continuará a ter um tratamento diferenciado por ser a categoria mais mobilizada. Dessa forma, entende que, do ponto de vista estratégico, se houver alguma sobra orçamentária, a gestão Dória a aplicará na Educação, como forma de evitar “confusão” e ficar com uma boa imagem.

4.2.2.4. Entrevista 4: Sindicalista 4 – S4

Quadro 7 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 4

Como se deu o processo de 2006 a 2008? Como se deu a formação da agenda? Como a questão se tornou um problema?
Acho que tem que resgatar um pouquinho antes porque antes da Marta nós não tínhamos sistema de negociação. A gente conversava diretamente com os secretários da pasta. Aí depois foi inventado, durante a Marta... nós até participamos da construção do acordo coletivo... Foram muitos encontros, né. E aí formatou o SINP. A partir daí é que começou então a ter esse encontro com todos os sindicatos. Antes era unilateral, praticamente. A gente vinha de uma fase, assim, muito sem reajuste, né... os reajustes de 98 pra cá eram muito pouco. E aí... essas propostas de negociação no modelo do SINP a gente apresentava as reivindicações... você chegou até a participar... todos os sindicatos apresentavam as suas reivindicações, mas na hora de botar na mesa, a direção era do governo.

(...)
Quando o governo Marta propôs a criação do SINP, só tinha uma entidade da Educação na Mesa Central (...) Criado o SINP, teve uma incipiente campanha salarial em 2002, mas quando chegou a campanha salarial de 2003, o funcionalismo foi pra rua com muita força. Inclusive foi a época que a Helena Kerr queria acabar com... quinquênios... E enfiar subsídio na gente. Ela queria acabar com quinquênio, sexta-parte, ela queria tirar todas as vantagens do pagamento. E aí saiu uma campanha muito forte, unitária de todas as unidades dentro do fórum do município. E aí a Marta usou um subterfúgio... do jeito dela [risos]... e ela rachou o movimento. Porque ela deu reajuste diferenciado pra Educação e pra Saúde. Então a partir desse momento, dessa atitude da Marta de rachar a campanha salarial, dando reajuste diferenciado... eu acho que na época foi 7% pra Educação e 5% pra Saúde... alguma coisa do gênero. Aí as outras entidades não queriam que a Educação e a Saúde aceitassem o reajuste... e aí o fórum explodiu, né... e ela conseguiu diferenciar. E a partir daí ficou sistemático que a Educação e a Saúde, como tem verba carimbada, não ficavam presas ao reajuste dado ao funcionalismo público. E a gente seguiu dentro desse sistema até que numa reunião, também tarde da noite, já era umas 10 horas da noite, lá naquela salinha apertada do Martinelli, a chefe da ATP, que agora tá como Chefe de Gabinete, a Fátima Elisabete, trouxe como uma proposta maravilhosa do governo a valorização do docente em sala de aula. Então seria criado um piso somente para professor em sala de aula.
(...)
Mas antes disso nós tivemos, em 2006, gratificações, lembra?... foi... tinha gratificação da docência, tinha gratificação pro apoio, e tinha a gratificação de especialista... A gente teve que entrar na justiça pra estender pra aposentado... A do docente era R\$ 400,00. E do gestor era R\$ 600,00. (...) O governo começou a perder na Justiça, porque era um reajuste salarial disfarçado. Porque não tinha critério. Você tava como docente, você recebia. Você tava como gestor, você recebia. E aí a Justiça reconheceu que foi um reajuste salarial disfarçado porque não tinha contrapartida, não tinha motivo pra você receber gratificação. Como era um aumento salarial disfarçado nós entramos na Justiça pra estender aos aposentados. Porque era uma forma de burlar a paridade dos aposentados e não darem.
E a questão do piso?
Então, quando eles puseram na mesa essa proposta de um piso para os docentes, o SINESP falou que não aceitava de jeito nenhum. A nossa assessoria fez cálculo... o professor passava a ganhar bem mais que o coordenador pedagógico. E o SINESP ameaçou na mesa que ia boicotar todos os projetos do governo se o governo não estendesse o piso aos gestores. Aí foi um impasse danado na mesa porque daí inclusive outras entidades acordaram e resolveram pedir piso para o quadro de apoio. Porque era exclusivamente pra docente... em sala de aula. E aí, quando o SINESP falou que a categoria ia tratar o governo do mesmo que ele tratava os gestores, achando que eles não eram necessários, que eles não eram importantes, nenhum projeto do governo ia ser implementado pelos gestores. E aí o governo acabou pressionado pelo SINESP, contra a parede, e aí vem a proposta com os valores... de 3 valores de piso: um para o coordenador pedagógico, um para o diretor e outro pro supervisor, além da docência que tava prevista, e aí veio do quadro de apoio também. Eles aproveitaram o embalo da pressão e aí entrou todo mundo no balaio. Só que aí ficava esse problema, só era pra ativo. E aí se buscou um mecanismo de estender para os aposentados e esse mecanismo foi a incorporação. (...) E aí acaba estendendo para o aposentado, mas não é uma política que a gente goste. Não é boa. (...) É... é gratificação, né...
De quem partiu a proposta?
Veio do governo, só para os professores. Então, mas você vê. Determina um piso de tanto, aumento de tanto e aí aquilo é parcelado ad eternum. É o que tem sido feito. (...) A gente não tem como saber se alguma entidade foi atrás do governo negociar esse piso do docente separado. Isso não tem como saber. Mas apareceu na mesa de negociação como uma proposta do governo.
Tinham outras propostas que estavam sendo pensadas na época fora essa do piso?
Na época daquele impasse do PDE não, não tinha. Nas reivindicações salariais nossas sempre pede as perdas da inflação, a remuneração real, porque isso não existe, não acontece. Isso é praxe. Mudança da Lei Salarial. Essas coisas a gente pede sempre, mas aí o governo vem, né, com esses subterfúgios, alega um monte de coisa e faz a sua proposta. É uma injustiça muito grande, até contraria a legislação. O pessoal que não tem paridade, eles deveriam estar sofrendo um reajuste de acordo com o regime geral. É o que tá na lei. Mas a Prefeitura não pratica isso. Não pratica, diz que não pode se submeter, né, a orçamentos que não são deles... e pá, pá, pá... e não dá nada pra ninguém. Quem não tem paridade, fica aí dependendo do 0,01 da vida, né, e quantos... no ano passado teve reajuste geral? Não teve. (...) Por exemplo, a gente nunca que queria um piso nesses moldes porque inclui gratificação e nós somos contra gratificação. Todo mundo que não atinge o piso recebe aquele valorzinho lá. E aí acontece qualquer coisinha, uma evolução funcional, um quinquênio e absorve a gratificação.

Por que você acha que essa solução se saiu vitoriosa?
O governo achou que conseguiria rachar as entidades ou conseguiria que nenhuma fosse contra o fato de que os professores iriam ganhar essa gratificação. Não esperava que o SINESP tivesse uma reação tão forte quanto teve de achar que era inadmissível... nós já consideramos que é um absurdo o professor ganhar a mesma coisa que o gestor. Que é o que acontece. Na prática ganha 10% a menos por hora/trabalho. Com o piso estaria ganhando 20%, 30% a mais do que um coordenador pedagógico em início de carreira. Então aí o que o governo achou que ia passar tranquilamente, como uma coisa boa, foi espicaçado na mesa pelo SINESP e depois acompanhado pelo pessoal do operacional que queria que o quadro de apoio também tivesse um piso. E aí o governo não teve como manter a proposta de piso só para os docentes. (...) Uma proposta de piso como circulou inicialmente, nós somos contra esse tipo de coisa. O que a gente queria. Uma remuneração real. Então vê o cálculo da inflação, vê as perdas acumuladas, porque todo ano a gente faz estudo... (...) Uma proposta de piso como circulou inicialmente, nós somos contra esse tipo de coisa. O que a gente queria. Uma remuneração real. Então vê o cálculo da inflação, vê as perdas acumuladas, porque todo ano a gente faz estudo... Aumento linear... As perdas ao longo dos últimos anos são um valor X, nada é reposto...
Como vocês veem o papel de alguns atores...
Nós temos uma legislação que diz que o responsável pelas verbas da Educação é o Secretário de Educação. Na verdade, não é isso que acontece aqui no Município de São Paulo. A verba da Educação é gerenciada por outras secretarias. É Gestão pondo o bedelho, Finanças... Educação é o que menos fala. Os problemas todos, né Luiz, que tão aí... Educação é o que menos apita nesse cenário. (...) Concurso não teve autorização não sai. Então é muito ruim o esvaziamento da autoridade, do poder de um secretário de Educação. Ele não tem poder. Ele é um intermediário. Ele leva as reivindicações quando leva, mas eu acho que o papel dele é muito esvaziado.
Qual o papel do prefeito?
A bem da verdade eu acho que a Educação ela não é valorizada como deveria ser. A importância dela mesmo não se considera. O prefeito ele fica voltado, tá mais preocupado com as questões sociais, vai tirar da sociedade pra dar pra Educação. [risos] Educação - sociedade. Então eu avalio que, olha, não se dá realmente a devida importância. Agora, o papel do sindicato é fundamental. Se não tivesse o sindicato nós não teríamos era nada. Quem é que ia, né, brigar, esperar, lutar, reagir? O sindicato é fundamental nessa interlocução com o governo. A gente também não tem uma outra instância. É sindicato-governo, sindicato-governo. Nós não temos... a não ser a Justiça comum, quando a coisa engrossa muito, nós não temos órgão intermediário. O pessoal das empresas têm, né. Justiça do trabalho, nós não temos.
Qual o papel dos sindicatos?
governo achou que tinha encontrado um jeito de acalmar os sindicatos da Educação, que são os mais mobilizados, sempre. Toda campanha salarial são os mais mobilizados. Então acharam que tiveram uma grande ideia: a gente dá um piso, todo mundo é professor, todo mundo vai ficar contente, todo mundo vai ficar feliz e a gente acalma a campanha salarial e resolve. Eles não esperavam que tivesse uma reação contrária como teve. (...) [A] participação dos sindicatos foi fundamental. Porque ele achavam que eles iam dar esse ossinho e todo mundo ia ficar satisfeito. E aí o pessoal foi atrás porque não concordou que só uma parte da categoria fosse beneficiada.
Qual o papel da mídia?
A mídia, eu acho que ela nos coloca no mesmo balaio do servidor público. Servidor público não é reverenciado, não é valorizado pela mídia. Sempre acha que a gente tem privilégios, e é o que passa. (...) Eles pegam um lado ruim do servidor.
(...)
Eu acho que entra um outro detalhe que também não tinha passado pela cabeça do governo. Pelo menos eu avalio que não. Como nós dissemos, nós nunca concordamos com gratificação. Então a única forma da gente aceitar o piso foi que tivesse uma previsão de incorporação. Porque aí, primeiro, você acabava com a gratificação e incluía aposentado e pensionista. E foi graças a esse processo aí que a gente venceu a briga com o governo, que os sindicatos conseguiram que a cada ano seja reajustado o piso, mas com um plano de incorporação. Porque assim, embora não imediatamente, você contempla toda a categoria, inclusive os inativos. E isso foi fundamental. Se você olhar nos últimos anos, a Educação diferenciou do resto do funcionalismo justamente porque teve incorporação de piso todo ano. E continua tendo.
Qual o papel da Câmara?
É complicado. Quer dizer, a Câmara tá a serviço da maioria, de quem tá no poder... A única que não teve debaixo da rédea do governo, que eu conheci até hoje, foi a da Erundina. A única...

(....)
Acabou até sendo punida pelo tribunal... aí depois inverteu... Agora, você vê em relação às duas referências. Nós tivemos um trabalho imenso na Câmara. Conseguimos mudar o projeto, tava redondinho do jeito que a gente queria. O que que aconteceu? O Haddad vetou. Vetou. Desmanchou tudo o que a Câmara havia... né, derrubou, vetou aqueles projetos, aqueles artigos que nos interessavam. A Câmara aceitou o veto do prefeito e tudo bem. Não se desmancha a ação do prefeito.
Qual dos atores teve peso maior?
A coisa tá aí por causa dos sindicatos. Ameaça de greve, protocolos assinados, protocolos não assinados... Não tem pressão, o governo não apresenta nada.
Não há iniciativa por parte do governo?
Em todas as campanhas salariais do governo Haddad a intenção do governo na mesa sempre foi acabar com a incorporação. E nós nunca aceitamos fechar campanha enquanto não houvesse incorporação. Então mesmo depois, os sindicatos são fundamentais porque o objetivo do governo era não incorporar mais nada. É dar um piso e só ficar pra ativo e pronto. Gratificação.
Dentre as cinco entidades sindicais da Educação, alguma teve papel mais preponderante?
Tem alguns que sempre é o pai da criança, entendeu? Tem gente que fala "graças a mim". (...)o pessoal canta de galo, né... Coisa que a gente não. (...) Pra gente importa o resultado, sabe, a gente não se preocupa com esse protagonismo, não... De quem foi mais, quem foi menos. A gente faz a nossa parte.
Os sindicatos da Educação ganharam peso ao longo da década de 2000?
Eu acho... os sindicatos, se você pegar o passado mais recente... centrava-se mais nas questões políticas. Eu sinto que o sindicato se aprimorou ao longo do tempo. A gente tá buscando conhecimentos em outras áreas. Que atinge a nossa classe, a classe que a gente representa. Então tem né, se especializa numa coisa, em outra, é previdência, é saúde... então conhecimentos, aprofundamento de outras questões que não só a questão política... esse relacionamento com político, esse jogo... a negociação... a gente tá buscando também novos caminhos que vão fortalecer a negociação. Se aprimorar na questão orçamentária, buscar. (...)gente passou a trabalhar com jurídico forte, com assessoria do DIAP, do DIEESE (...) a gente se uniu.
(...)
Então a gente ficou assessorado em todas as áreas e foi aprender o caminho das pedras pra lidar com tudo e qualquer lugar. Não só aqui na Câmara. Também lá em Brasília. (...) Então, hoje se tiver uma ação, como por exemplo com a previdência lá em Brasília, [sabemos] todos os caminhos que tem que tomar lá... onde é que as coisas acontecem, com quem tem que falar, onde é que tem que fazer a pressão... Como é que funciona... Isso foi acumulado ao longo do tempo, aprendemos muito na luta pela aposentadoria especial lá em Brasília. (...) Então a gente adquiriu um conhecimento que não tinha antes e a categoria acaba percebendo que realmente tem uma coisa diferente, tem uma coisa nova aí, que não é simplesmente só, ah, vamos lá na Câmara brigar pelos nossos direitos...
Por que não houve reajustes expressivos pra a Educação antes de 2006/2007?
Olha, na questão... uma coisa na questão salarial que eu acho importante também salientar [risos] a grande injustiça que tem depois do Maluf. O Maluf não seguiu a legislação na época, sindicatos entraram na Justiça, alguns foram acolhidos, outros não...
(...)
Então nós temos um absurdo na questão salarial. Você tem gente ali com salário raso e tem gente que ganhou 100% de reajuste. E isso eu acho que é uma luta permanente do sindicato. Tentar igualar, acabar com essa injustiça, mas tá difícil. Entra ano, sai ano, entra governo, sai governo, isso faz parte das nossas reivindicações e nada mais. Cria um descontentamento muito grande.
(...)
Eu acho que esse período aí tem 2 fatores importantes. Um foi o baque que o Jânio fez no movimento. De autoritariamente tirar as pessoas do serviço público. Isso foi corrigido com a Erundina. Mas essa cicatriz ficou forte no movimento. Agora, mais importante do que isso, nesse período que você citou aí, havia uma desunião muito grande entre os sindicatos.
O diálogo melhorou com a instalação do SINP?
Começa a ter um diálogo, muito incipiente... O SINP forçou, né... Mas como tinha que ter os 3 na mesa, por exemplo, tinha que ter um diálogo forçado. E aí foi superando as diferenças. Coisas inacreditáveis aconteceram... Que antes, cada um atirava pra um lado... A gente negociava diretamente com os secretários...

Porque até então era isolado. Cada um com a sua autonomia, cada um com as suas lutas... sem olhar o outro... Não tinha espaço nem de unificação de luta porque não tinha diálogo... A interlocução também... era individual. Você conversava com o secretário... Cada sindicato conversava... isoladamente...
E sobre o processo da Lei 14.660/07?
A 14.660 ela foi feita com governo e sindicatos. Tudo.
Conjuntamente?
Conjuntamente. Mexemos, remexemos... Horas de reunião... (...) Então cada sindicato tem uma parcela específica aí. Mas o resultado é conjunto. Então quando alguém quer pegar só pra si, é mania que tem de pegar só pra si. Porque a gente entende que essa lei é conjunta.
A que você atribui a continuidade dessa política?
Não tá na lei?
Mas o governo poderia propor outras alternativas que julgasse mais viáveis...
A gente tá tentando a mudança da lei salarial. A gente vai sempre pelo caminho do aumento linear... isso aí é uma garantia que a gente tem.
(...)
Isso trouxe pro governo a tranquilidade de poder dar um reajuste separado pra Educação sem ter que abrir o vespeiro pro resto do funcionalismo. E trouxe a outra tranquilidade, que é de fazer o teatrinho de que nós só vamos fazer o que tá na lei, vamos reajustar o piso. Aí os sindicatos vão todos pra briga pra conseguir a incorporação, aí fica na discussão de quantos anos vai levar a incorporação, quantos por cento por ano... quer dizer, isso aí cria todo um teatro de negociação onde o governo acaba cedendo, porque já sabe que vai ceder, mas né... valoriza a briga dos sindicatos e aí resolve o problema do governo de duas formas: ele acalma a Educação e dá um reajuste do piso e incorpora pra quem não recebe imediatamente. Também é uma boa pro governo porque o reajuste que ele faz só vai afetar a categoria dois anos depois, um ano e meio depois... vai paulatinamente afetando o orçamento. Então, pro governo ficou uma tranquilidade. E não tem que brigar com o resto do funcionalismo e ele só discute com a Educação os prazos e as porcentagens. E ainda dilui ao longo do tempo o reajuste que seria imediato. Então pro governo, também, ficou tranquilo. Por isso que o governo nunca mudou isso. Pra nós, como a gente já falou, o ideal seria que houvesse o reajuste geral pra Educação e não tivesse que ficar com gratificação, com pinga-pinga, mas se você for olhar friamente os números, se não tivesse isso a Educação tinha ficado pra trás igual ficou o resto do funcionalismo.
Você identifica a abertura de uma janela de oportunidade? [Após descrição do conceito]
O governo tinha um problema, que é permanente, que é a mobilização da Educação. Então o problema tá posto. Todos os anos a categoria que mais se mobiliza é a Educação. Veio com uma proposta de alternativa de política que era o piso só pra uma parte da categoria. As entidades viram que podiam transformar isso a seu favor. Com duas coisas. Estendendo o piso pra todo mundo e obrigando a incorporar esse piso num período a ser discutido, num percentual a ser determinado. Então as 3 coisas, obviamente se conjugaram. O interesse dos sindicatos de garantir reajuste pra todo mundo, todos os anos, com a proposta do governo, que era menor do que isso e o problema que é a insatisfação que sempre tem, não é nosso... Não é querer comparar a gente com Rio, com Minas, né, mas aqui a folha não passa de 35%. Não chega a 82, nem 70... [risos], certo.... mas vem o discurso toda hora.... "Não, olha, Rio, Minas, Belo Hor... Rio Grande do Sul"... A folha aqui, se for usar os critérios de responsabilidade fiscal, 35, 36, 37 estourando. Nem 40 é. Então... a insatisfação é claro que existe. E na Educação isso explode todos anos.
Atualmente há algum espaço para a mudança dessa política?
Para as entidades abrirem mão, só com reajuste geral mesmo...
Você enxerga algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]
Não to lembrado... Não tenho certeza até que ponto o Schneider conquistou essa autonomia ou até que ponto foi o Kassab que deu. Eu não saberia dizer...
(...)
[I]ndependente da questão salarial, nós temos muitas lutas onde isso se fez presente, né... um monte de luta nossa que só nós que temos (...) nós fomos pra cima... tivemos conhecimentos, fizemos a costura política... a coisa saiu.
(...)
Por mais que eles enrolassem a gente nas mesas de negociação, a gente ia pra cima do secretário... a gente

nunca deixou quieto... Mas o ponto que eu te digo é esse: alguém teve a capacidade de mudar a proposta que era piso para professor em sala de aula. Qual foi o jogo de forças dentro do governo, se foi a assessoria, se foi o Schneider, se foi Gestão, se foi o Kassab... a gente não tem como saber. Mas que alguém teve a capacidade de perceber e que... a coisa ia melar se não mudasse pra ter piso pra todo mundo e aceitar a incorporação, não ia ter caminhado. Então alguém aí dentro desse processo...mas daí a gente não tem governabilidade pra conhecer lá dentro.
Essa política continua?
O que nós queremos, a mudança da lei salarial. (...) [Q]ue pegue todo o funcionalismo, com estudos, com proposta clara de mudança, o que precisa mudar...
Há espaço para essa política mudar nessa gestão [Doria]?
Eu acho que não. Eu não acredito... E a nível nacional, também, tudo fechado... pelas reformas... Eu creio que vai ser uma vitória se a gente conseguir manter do jeito que tá. Porque fazer o que a gente realmente quer, que é dar o reajuste geral do funcionalismo no mês de maio, dia 1º, nós vamos continuar com 0,5 sabe Deus até quando... outra herança maravilhosa da Marta, também... o 0,01... Nós vamos fazer o nosso papel. Que é reivindicar, lutar, argumentar... mas não sabemos se vamos conseguir mudanças esse ano... O quadro nacional também... vai influenciar bastante. Conseguir o mínimo de prazo com máximo de porcentagem já é... [risos] vitorioso... Infelizmente é isso.

Fonte: Elaboração do autor

Em relação ao fluxo dos problemas, S4 afirma que os reajustes salariais de 1998 em diante foram muito pequenos. Na primeira metade dos anos 2000, Educação e Saúde, por terem “verba carimbada”, tiveram reajustes maiores que aqueles do conjunto do funcionalismo, mas, mesmo assim, insuficientes. Diante da pressão das entidades, a questão da valorização dos profissionais de Educação chamou a atenção do governo, e os negociadores da Prefeitura apresentaram propostas.

No fluxo de alternativas e soluções, de acordo com S4, a solução apresentada pelo governo envolveu, inicialmente, a criação de uma gratificação para o docente em sala de aula. Como alguns sindicatos se mostraram contra essa proposta, exigindo que fossem criados pisos e gratificações também para especialistas e servidores do quadro de apoio, o governo recuou e acabou estendendo esses instrumentos a esses profissionais. Destaque, nesse processo de criação das demais gratificações, para a pressão exercida pelo SINESP. Segundo S4, a proposta de gratificação para os docentes em sala de aula surgiu na mesa de negociação por meio de uma assessora que representava o governo. No entanto, o entrevistado pontuou que não há como precisar se a proposta havia sido ou não costurada previamente com alguma outra entidade. Enfim, uma primeira barreira havia sido superada. No entanto, os aposentados ainda continuavam de fora. A solução conjunta encontrada foi a incorporação das gratificações nos padrões de vencimentos.

Ainda indagado a respeito de questões ligadas ao fluxo de soluções, S4 afirmou que, excetuando-se as reivindicações históricas dos sindicatos, quais sejam a reposição das perdas

inflacionárias, ganhos reais e mudança da Lei Salarial (Lei nº 13.303/2002), não haviam outras propostas na mesa. As alternativas foram sendo construídas a partir da primeira solução encontrada pelo governo.

No que diz respeito ao fluxo político, S4 destaca que o governo, ao propor inicialmente a criação de gratificação apenas para professores, achou que conseguiria “rachar” as entidades ou que nenhuma delas se colocaria contra essa proposta. Segundo S4, o governo achou que a proposta passaria “tranquilamente”, mas foi surpreendido por uma forte reação vinda dos setores de especialistas e do operacional, o que obrigou o governo a recuar e estender a política.

Ainda nesse fluxo, S4 pontua que o surgimento do SINP representou um papel relevante na aproximação dos sindicatos da Educação, apesar das diferenças entre eles. Segundo S4, havia muita “desunião” entre as entidades, e o SINP, ao forçá-las a se sentarem juntas nas mesas de negociação, acabou por ser um dos responsáveis pela volta de um diálogo, ainda que “muito incipiente”.

No decorrer da entrevista, antes de concluirmos a pergunta sobre o papel de cada um dos atores no processo, S4 se adiantou e argumentou que há uma legislação que diz que “o responsável pelas verbas da Educação é o Secretário de Educação”. No entanto, isso não aconteceria no município de São Paulo. Segundo S4, “a verba da Educação é gerenciada por outras secretarias”. As secretarias de Gestão e Finanças teriam voz mais ativa do que a própria secretaria de Educação.

Voltando à questão do papel dos atores, podemos resumir a percepção de S4 da maneira que se segue:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: segundo o entrevistado, a Educação não é valorizada como deveria, e o prefeito está mais preocupado com as “questões sociais”; quando é dado algo para a Educação, é argumentado que é retirado da sociedade para dar para a Educação;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: papel não mencionado;
- c) Burocracia da Prefeitura: participava das reuniões de negociação e apresentava algumas propostas do governo;
- d) Sindicatos: papel fundamental de pressão sobre o governo; como não há outras instâncias de interlocução, como a Justiça do Trabalho no caso das empresas, o único canal disponível é o sindicato-governo, governo-sindicato;

sobre um papel destacado para algum sindicato em específico, afirma que “não se importa com esse protagonismo”, já que o que importa é o “resultado”;

- e) Câmara Municipal (vereadores): sobre esse ator, apenas lamentou que a Câmara está “a serviço da maioria”, de “quem está no poder”;
- f) Mídia: coloca os servidores da Educação no mesmo balaio que coloca os servidores públicos, ou seja, são profissionais não valorizados pela mídia, ainda que haja um discurso de que a Educação deve ser valorizada;
- g) Sociedade: papel não mencionado pelo entrevistado.

Indagado sobre um eventual crescimento de importância dos sindicatos da Educação ao longo da década de 2000, S4 afirma que os sindicatos vêm buscando se aprofundar em outras questões, que não apenas políticas, a fim de fortalecer a negociação. Assessorias técnicas e jurídicas têm sido contratadas para auxiliar em questões como previdência, orçamento público, reajustes salariais, entre outras.

Em relação ao papel do artigo 100 da Lei nº 14.660/2007 na continuidade da política, S4 é taxativo: “se está na lei, tem que cumprir!”. Ainda sobre a manutenção da política, argumentou que ela trouxe “tranquilidade” ao governo, já que ele “pode dar um reajuste separado para a Educação sem ter que abrir o vespeiro para o resto do funcionalismo”. Além disso, como a incorporação se dá em parcelas, a política afeta o orçamento apenas paulatinamente. Ressalta, no entanto, que o ideal seria que o governo desse um reajuste geral para a Educação, sem abonos e gratificações. Mas entende que essa política foi a forma encontrada para que a Educação tivesse tido os reajustes que teve. De outro modo, “teria ficado para trás igual ficou o resto do funcionalismo”.

A respeito de enxergar ou não uma janela de oportunidade no processo, com junção dos três fluxos, S4 entende que sim:

O governo tinha um problema, que é permanente, que é a mobilização da Educação. Então o problema está posto. Todos os anos a categoria que mais se mobiliza é a Educação. [O governo] Veio com uma proposta de alternativa de política que era o piso só pra uma parte da categoria. As entidades viram que podiam transformar isso a seu favor. Com duas coisas. Estendendo o piso para todo mundo e obrigando a incorporar esse piso num período a ser discutido, num percentual a ser determinado. Então as três coisas, obviamente se conjugaram. O interesse dos sindicatos de garantir reajuste para todo mundo, todos os anos, com a proposta do governo, que era menor do que isso, e o problema, que é a insatisfação que sempre tem. (...) Então a insatisfação é claro que existe. E na Educação isso explode todos os anos. (ENTREVISTA SINDICALISTA 4, 2017).

Em relação a haver algum empreendedor de políticas públicas no processo, S4 afirma que não vê claramente. Se houver, seria algo como a dupla Kassab/Schneider. Fora essa dupla, cita que seria o próprio sindicato que representa, o SINESP, já que vê as características e habilidades do empreendedor de políticas públicas nas lutas que o sindicato realiza, nas “costuras políticas” que promove e nas negociações das quais participa.

Ao final, ao comentar sobre a perspectiva em relação ao futuro da política, S4 afirma que “vai ser uma vitória se a gente [sindicalistas] conseguir manter do jeito que está”, já que não há expectativa de mudança na lei salarial e/ou de revisões gerais anuais significativas. Acrescenta, ainda, que o quadro nacional influenciará bastante.

4.2.2.5. Entrevista 5: Sindicalista 5 – S5

Quadro 8 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 5

Contexto 2006/2007 - Como se deu esse processo de surgimento do problema, de formação da agenda?
É um contexto em que... [interrompido] ... Existe um contexto aí na prefeitura, que a Educação tem uma verba carimbada. Isso é constitucional, tá na lei orgânica do município e, na verdade, se o prefeito não gastar corretamente essa verba ele tem até o risco de, no limite, de se tornar inelegível. Então sempre é necessário se fazer a discussão inclusive da valorização dos profissionais de Educação. Não só os professores, mas os profissionais de Educação. E isso cria, também, você que vive lá na Secretaria de Gestão, isso aí, uma certa animosidade entre carreiras, porque as outras não teriam essa disponibilidade financeira, quer dizer, fica uma sobra, vamos dizer assim, de verba para a Educação que é possível aplicar na valorização dos profissionais.
(...)
Para os professores, a gente tem um dispositivo legal que garante um piso que tem que ser revisto anualmente. Mas pra você dar sempre o mesmo percentual pra todos na mesma data acaba inflando, vamos dizer assim, a folha de pagamento e acaba criando maiores distorções salariais. Esse é o argumento que o governo fala. Então pra nossos servidores, estaria ótimo, a gente não estaria tão triste com isso, né, a gente queria os aumentos. Mas, enfim, são os argumentos do governo. Então a gente vai pra uma negociação terçando forças, porque nós, do nosso lado, corporativista, nós queremos o máximo. O governo quer dar o mínimo. Então a gente vai chegando num denominador comum, numa coisa que seja possível, e aí surgiu essa ideia de se aumentar... atender a legislação, que é revalorizar o piso e aos poucos ir incorporando isso na tabela de vencimentos, que você diminui o impacto também na folha, você vai diminuindo essa diferença também entre o maior e o menor salário. É uma artificialidade, mas pra nós, se você for pensar naquele profissional que está em início de carreira, ele tem o benefício imediatamente. Ele tem uma valorização interessante na data-base. Os que estão mais avançados na carreira ficam loucos da vida porque não veio nada. Mas, ao longo dos anos, à medida em que você vai incorporando e sempre parcelado, nunca foi de uma vez, em suaves prestações, você começa a receber parceladamente aquilo que lá atrás os de início de carreira... é injusto de qualquer forma... porque aqueles que estavam no início de carreira já receberam lá atrás. E aí você começa um ano, outro ano, outro ano, você começa aí, progressivamente, revalorizar os salários também dos que estão mais, da metade.. nem é final de carreira, da metade pro fim da carreira. E aqueles que tiveram aquele benefício lá atrás ficam muito bravos porque quando dá o reajuste é só... diminui a parcelinha de abono complementar... diminui aquela parcela e ele não fica exatamente feliz. Então... onde você consegue enxergar que houve alguma vantagem? No médio e longo prazo. Porque aí você compara, por exemplo, os índices inflacionários com os índices de revisão salarial que foram aplicados para os profissionais de Educação. A gente dificilmente perde da inflação. Há sempre, às vezes, até um plus.

Como isso surgiu em 2006/2007?
Em negociação.
De quem partiu a ideia?
A ideia partiu do... foi uma construção negociada. É alguma forma de você valorizar e... aplicar a verba sem criar uma distorção muito grande de imediato.
Qual o papel do prefeito?
Como sempre a gente não tem um prefeito sentado à mesa de negociação. É evidente que ele se envolve em toda essa discussão, mas não na nossa presença. Então é difícil pra gente aferir, assim, o grau de envolvimento do prefeito. Isso fica só com assessores... já levam pra ele o que já ficou decidido. Essa parte é difícil pra gente opinar. Não participa mesmo.
Qual o papel do secretário Schneider?
O Schneider é bastante atuante, sim, mas não fica 100% do tempo sentado à mesa. Então a gente tem aqueles interlocutores.
Qual o papel da burocracia?
Tem sempre Mariza Leiko, que é técnica, e, assim, eu acho que a discussão mesmo ficava mais forte... a parte mais forte, mais pesada disso, o maior peso mesmo, entidades e os representantes de SME.
Qual o papel da Câmara?
Na Câmara, é claro, dois dos sindicalistas eram vereadores. Evidentemente eles vão reivindicar, cada um pra sim, o mérito de tudo isso aí.
Houve participação da mídia e da sociedade?
Não, não. Não teve.
Qual a participação das entidades sindicais?
Olha, não tem dúvida de que a representatividade maior fica com o SINPEEM e a APROFEM.
Mídia e sociedade não influenciaram mesmo?
O que acontece é que todo e qualquer governo já usa isso aí como já deu o reajuste, embora seja um abono, seja alguma coisa que não é pra todos, ah aumentou... fica uma coisa, nossa, aumentou não sei quantos por cento de aumento... e não é. Aumento é outra coisa. Então em geral os governos usam isso pra uma propaganda: olha como eu valorizei a Educação, como eu valorizei o servidor, como eu valorizo o serviço público. E que não é exatamente tão verdadeiro assim, né. Tem um fundo de verdade, mas não é tudo aquilo também, né. Geralmente usa isso como propaganda.
Como e por que a política do piso com incorporações se saiu vitoriosa?
Porque, na verdade, nossa política aqui, como sindicato, nós temos um ideal de reivindicação em determinado nível. Mas a gente entende que as não acontecem... aos trancos, né... e que cada conquista é importante. Então se o governo tá disposto a ceder numa parte, nós vamos aceitar isso e continuar brigando por mais. Vamos sempre tentar pegar um pouco mais. Mas nós nunca partimos para o tudo ou nada: ah, se não é tudo o que nós queremos, então não queremos nada. Não dá. A categoria mata a gente. Então... [risos] a gente tem que aceitar, tem que aceitar. É mais prudente a gente aceitar alguma coisa pra buscar a continuidade da negociação e o aperfeiçoamento da nossa proposta do que você rejeitar tudo, dizer não, partir pro tudo ou nada... é suicídio sindical... aí não dá. Não dá pra ir pro tudo ou nada. Tinham outras propostas? Lógico que tinha. A proposta era o índice aplicado pra todos os, indistintamente, e de imediato. Igual. A gente nunca defendeu que se fizesse essa distinção. Até porque distorce a carreira. Aquele que entrou tá ganhando a mesma coisa que um outro que já tem 6, 7, 8 anos de carreira, já evoluiu, fez curso, fez isso, fez aquilo... e ganha a mesma coisa. Fica injusto, fica desestimulante, fica distorcida a carreira. Então não é o ideal. Nós não achamos isso ideal. Nós aceitamos pra não sairmos de mãos vazias.
Se a verba pra Educação é carimbada desde 1988, por que aumentos significativos apenas a partir de 2006?
Então... tem todo um contexto de situação econômica do país também. Né, porque depois parou aquela... porque antes você não tinha inflação de dois dígitos. Foi um outro mecanismo. Você começa a estabilizar a economia,

<p>enfim, pelo menos oficialmente os índices de inflação caíram bastante, então já não fazia sentido você tá reajustando mês a mês, então... passou por quadrimestral porque não existe mais, aí você estabelece uma data-base... que dá sempre essa confusão... o que nós conseguimos foi isso. O estabelecimento na lei de 2007, de um piso do profissional, do professor do magistério, reajustado a cada ano. Tá em lei. Tem que reajustar todo ano. Então mesmo que você, pra alguns você incorporou, chega lá no piso, né, os... final de carreira tão incorporando aquilo que foi dado antes, aquele que tá no piso, ele tem que ter alguma coisa. Ele não pode ficar zerado.</p>
<p>Como você vê o papel das entidades versus o papel do Executivo?</p>
<p>Ah... se não tiver pressão das entidades, o Executivo acomoda e não faz é nada. Não tenho nem dúvida de que a pressão das entidades é fundamental em todo esse processo. Mas também se não houver eco por parte da gestão também... você vai pro confronto de rua e aí quem pode mais chora menos. Consegue mobilizar, você consegue parar a cidade. Esse é o poder.</p>
<p>E o que faz as entidades sindicais?</p>
<p>Muito trabalho. Muito trabalho.</p>
<p>(...)</p>
<p>O que é que você vai conseguindo com isso? Você vai conseguindo mais filiados, e o filiado traz a demanda dele pra nós. Por email, pelo fórum, pela internet, pessoalmente, através das equipes, as demandas.... você vai tendo aí um lastro pra você realmente buscar aquilo que o pessoal tá pedindo, precisando.</p>
<p>Qual o papel da Lei 14.660/07?</p>
<p>Na verdade não era só pra manutenção da política. Era pra gente ter, assim, uma forma de obter reajuste. Não era pra manutenção do abono... a intenção não era o abono, era à medida que você aumenta o piso, pra nós, automaticamente, você mantendo os intervalos da tabela, você revaloriza tudo. Essa era a ideia. A ideia não era pra manutenção da política de abono.</p>
<p>(...)</p>
<p>Mas... não vou dizer pra você, ah foi minha ideia. Não diria assim. Mas nós defendemos, abraçamos, defendemos sim. Com vistas a você manter uma tabela com intervalos regulares, então você trabalhou o piso pra poder dar pra tabela inteira. Era essa a ideia.</p>
<p>O que manteve essa política?</p>
<p>Olha, o que realmente manteve essa política é ser o menos ruim. Por ser o menos ruim.</p>
<p>Tanto pra um lado quanto pro outro? Tanto para as entidades como para o governo?</p>
<p>Para o governo... é bom no sentido em que você não... quando você dá um abono, você revaloriza um abono, você não tá aplicando isso pra todo mundo. Você tá aplicando pra um universo menor. À medida que você vai incorporando, você vai atingindo mais alguns, né, até você chegar em todos, você já respirou, você já teve mais de um exercício financeiro, você já teve mais arrecadação, você já teve outras formas de complementar aquilo. Então pro governo dá uma certa folga. E pros profissionais é melhor do que nada. Não é bom, não é justo, não. Não é. Mas você endurecer muito numa negociação você pode ter uma ruptura. Pode ter um impasse. E aí então nem pra lá, nem pra cá, o governo tem a caneta na mão.</p>
<p>Você enxerga uma janela de oportunidade no período? [Após descrição do conceito]</p>
<p>Sem dúvida. Foi exatamente isso. Quer dizer, precisa reajustar. Se você não remunerar bem o pessoal da Educação você tende a não ter bons profissionais, você tende a ter uma evasão de profissionais, você tende... e a Educação não tem jeito, ela só cresce. Nunca vai diminuir a demanda por Educação na cidade. Esse é um problema. A Administração tem que dar conta disso. O Governo tem lá o seu orçamento, tem lá suas prioridades, tem suas políticas... cada governo tem uma proposta política, não é... e aí os sindicatos tão aí pra contrapor ou pra, enfim atuar até a favor daquilo, alguns atuam a favor de determinadas políticas, eu não vou discutir, mas foi isso que aconteceu. A gente tinha uma necessidade, precisamos ter profissionais, é nosso papel defender esses profissionais, o governo tinha suas dificuldades, tinha suas prioridades, quer dizer a prioridade não é a remuneração dos servidores, a prioridade é você fazer vitrines... que eu chamo de vitrines. CEUs, por exemplo. CEUs são vitrines. Eles são colocados quase sempre próximos a avenidas, locais bem visíveis, são grandes, majestosos, custosos, dispendiosos, manutenção caríssima... e você coloca lá nesse caldo aí da Educação, você pode esporte, cultura, lazer... você põe outras atividades... assistência social de monte dentro da Educação, que às vezes são as vitrines que o governo quer... com vistas a que? A outra eleição... e pra nós não é bem isso. Nós queremos qualidade da Educação, nós queremos a qualidade do trabalho do educador... um investimento no educador, um investimento na Educação como um todo. Mas... dentro desse cobertor, curto,</p>

quer dizer, desse jogo de interesses, não há dúvida, essa política das gratificações, dos abonos e incorporações, surgiu como alguma coisa possível. Um menos ruim. Surgiu. Você precisa valorizar, precisa, o governo não quer fazer de uma forma muito direto, as entidades querem uma forma direta... bom, então aí, você faz de uma forma meio indireta, que no final das contas, ao longo de 10 anos resultou num ganho pra todos em termos percentuais, em relação à inflação, não daquilo que a gente gostaria de ter valorizado o profissional da Educação, mas pelo menos não perdemos pra inflação, né... então é realmente isso que o autor Kingdon fala aí... encaixa nisso que ele coloca. O problema, as possibilidades e a negociação da coisa pra uma saída política pra isso.
Sobre a mudança do Serra para o Kassab. A chegada do Kassab foi determinante?
Não vejo isso não. Ia acontecer da mesma forma. Eu não fiquei com essa visão de que foi assim porque houve a mudança. Acho que isso já vinha vindo nesse caminho... não houve grande alteração não. Não houve uma ruptura, mudança brusca de direção, não.
Você identifica algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]
Não. Não identifico ninguém nesse sentido.
Como você vê a continuidade ou não desse processo?
Olha. O nosso sonho é acabar com essa política e chegar naquilo que nós, de início já queríamos, quer dizer, a revalorização do piso, mas replicado por igual, por toda a tabela, ou seja, a revisão linear. Entretanto, pra esta Administração que se iniciou agora, tá muito nebuloso.
(...)
Lógico, não dá pra fechar os olhos, dizer que não existe uma crise no Brasil e no mundo... existe crise no mundo, existe uma crise enorme no Brasil.
(...)
Então, quer dizer, manter... a manutenção dessa política poderá até ser entendida como um ganho. Não é o nosso sonho dourado, o que a gente queria, mas vamos lutar muito pra pelo menos manter isso. Pelo menos manter isso! A gente tem um receio de que possa piorar...

Fonte: Elaboração do autor

Em relação ao fluxo político, S5 afirmou que o fato de a Educação ter "verba carimbada", e o fato de que essa previsão está expressa na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, obriga os governos a planejarem algum tipo de valorização dos profissionais da Educação.

No que tange ao fluxo de alternativas e soluções, S5 disse que se tratou de uma "construção negociada". A proposta do sindicato, entretanto, era de um índice a ser aplicado, indistintamente, e de imediato, a todos os servidores da Educação. Uma vez que o governo não aceitou essa alternativa, mas se mostrou disposto a ceder em alguns pontos, os sindicatos cederam em outros em busca de um acordo.

Vamos sempre tentar pegar um pouco mais. Mas nós nunca partimos para o tudo ou nada. Não dá. (...) É mais prudente a gente aceitar alguma coisa para buscar a continuidade da negociação e o aperfeiçoamento da nossa proposta do que você rejeitar tudo, dizer não, partir para o tudo ou nada. (ENTREVISTA SINDICALISTA 5, 2017).

Dentro do fluxo político, S5 identifica como relevante o surgimento do SINP, que estabeleceu uma conduta, uma metodologia de negociação, além de permitir uma melhor estruturação do Fórum das Entidades. Outro ponto mencionado por S5 é a pressão dos sindicatos. Segundo o entrevistado, "se não houver pressão das entidades, o Executivo se acomoda e não faz nada". Ao mesmo tempo, é preciso que também haja "eco" por parte do governo, sob pena de o conflito ser resolvido nas ruas. Sobre a mudança dentro da gestão, com a saída de Serra e a entrada de Kassab, a saída de Pinotti e a entrada de Schneider, S5 não vê como preponderante para os rumos tomados ao longo de 2006 a 2008, para a consecução da política de pisos e incorporações.

Ao analisarmos as considerações acerca do papel dos atores no processo, podemos resumi-las da seguinte forma:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: o entrevistado não consegue avaliar o grau de envolvimento do prefeito, já que "não tem um prefeito sentado à mesa de negociação";
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: bastante atuante, mas "não fica 100% do tempo sentado à mesa";
- c) Burocracia da Prefeitura: papel relevante de interlocução com os sindicatos nas mesas de negociação; contava tanto com assessores de perfil mais técnico quanto com assessores de perfil mais político;
- d) Sindicatos: papel fundamental, sendo que "a representatividade maior fica com o SINPEEM e a APROFEM", sobretudo por conta da quantidade de filiados;
- e) Câmara Municipal (vereadores): papel não mencionado pelo entrevistado;
- f) Mídia: não houve participação da mídia no processo;
- g) Sociedade: não houve participação da sociedade no processo.

Questionado sobre o crescimento da importância dos sindicatos da Educação ao longo da década de 2000, S5 afirma que isso é resultado de muito trabalho e empenho por parte dos sindicatos. São equipes percorrendo as escolas para captar as necessidades da rede, prestação de serviços, atendimento individualizado, orientação em questões funcionais, realização de cursos, enfim, uma série de atividades que resultam em mais filiados e, conseqüentemente, em mais demandas para o sindicato buscar resolver.

Em relação à importância do artigo 100 da Lei nº 14.660/2007, S5 argumenta que o dispositivo não era para a manutenção da política de abono, mas para a revalorização do piso. A intenção dos sindicatos era de que o piso fosse reajustado e automaticamente o índice fosse replicado para toda a tabela. No entanto, não foi assim que ocorreu na prática, e a política das incorporações, que foi a política do "possível", segundo S5, foi a que prevaleceu. Ainda em relação à continuidade da política, respondeu que "o que realmente manteve essa política [é o fato de ela ser] a menos ruim".

Quando indagado a respeito da existência ou não de uma janela de oportunidade, com a confluência dos três fluxos, S5 respondeu afirmativamente:

Sem dúvida. Foi exatamente isso. Quer dizer, precisa reajustar. Se você não remunerar bem o pessoal da Educação, você tende a não ter bons profissionais, você tende a ter uma evasão de profissionais. (...) Nunca vai diminuir a demanda por Educação na cidade. Esse é um problema. A Administração tem que dar conta disso. O governo tem lá o seu orçamento, tem lá suas prioridades, tem suas políticas. Cada governo tem uma proposta política. E aí os sindicatos estão aí para contrapor ou para, enfim, atuar até a favor daquilo, alguns atuam a favor de determinadas políticas. (...) A gente tinha uma necessidade: precisamos ter profissionais, é nosso papel defender esses profissionais. O governo tinha suas dificuldades, tinha suas prioridades, quer dizer, a prioridade não é a remuneração dos servidores, a prioridade é você fazer vitrines. (...) Nós queremos qualidade da Educação, nós queremos a qualidade do trabalho do educador, um investimento no educador, um investimento na Educação como um todo. Mas, dentro desse cobertor curto, quer dizer, desse jogo de interesses, não há dúvida, essa política das gratificações, dos abonos e incorporações, surgiu como alguma coisa possível. Um "menos ruim". Surgiu. Você precisa valorizar, o governo não quer fazer de uma forma muito direta, as entidades querem uma forma direta. Bom, então aí você faz de uma forma meio indireta, que, no final das contas, ao longo de 10 anos resultou num ganho para todos em termos percentuais, em relação à inflação. Não daquilo que a gente gostaria de ter valorizado o profissional da Educação, mas pelo menos não perdemos para a inflação. **Então é realmente isso que o autor Kingdon fala. Encaixa nisso que ele coloca. O problema, as possibilidades e a negociação da coisa para uma saída política pra isso** (Grifo nosso). (ENTREVISTA SINDICALISTA 5, 2017).

Indagado quanto à possibilidade de ter havido algum empreendedor de políticas públicas no processo, afirma que não identifica ninguém.

No que se refere aos pontos positivos e negativos da política, elenca os seguintes. Pontos negativos: é injusta, pois os servidores de início de carreira recebem todo o reajuste de uma só vez, ao passo que os servidores de meio e fim de carreira recebem apenas posteriormente e, ainda assim, em parcelas. Ao mesmo tempo, quando os servidores de meio e fim de carreira estão recebendo reajustes em seus padrões de vencimentos, os servidores de início de carreira, que ainda estão abaixo do piso, apenas têm seus abonos complementares

diminuídos. Além disso, o mecanismo do piso com abono distorce a carreira, já que o servidor ingressante na carreira acaba por ganhar a mesma remuneração de outro com 6, 7, 8 anos de carreira, e que já evoluiu e fez cursos. "É desestimulante", afirma. A vantagem da política, ressalta S5, está no médio e no longo prazos, uma vez que os índices de revisão salarial são maiores que os índices inflacionários.

Quanto à perspectiva em relação à política atual, argumenta que o "sonho" seria acabar com ela, na forma como ela é hoje, e promover a valorização dos pisos da Educação com valorização, por igual, para toda a tabela, ou seja, nos moldes de uma revisão linear. No entanto, diante da crise enfrentada pelo país e dos argumentos de queda da arrecadação que vêm sendo utilizados pelos governos, a manutenção da política de abonos e incorporações já poderia ser entendida "como um ganho".

4.2.2.6. Entrevista 6: Burocrata 1 – B1

Quadro 9 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 6

Como se deu a formação da agenda e o fluxo de problemas?
Esse período coincide com a chegada do Schneider na... na secretaria de Educação. E, assim, do que eu me lembro, logo que ele chegou, ele falou que nós tínhamos que fazer um estudo... para verificar quais possibilidades de reajustar o... salário dos professores, né, e até porque também tinha... é... a visão do prefeito à época, o Kassab, no sentido de é... valorizar realmente os professores. Foi com base nisso. E aí não sei se foi por questão de... orçamento, se instituiu a questão da gratificação. Porque eu lembro assim. Num primeiro momento a demanda foi: vamos instituir uma gratificação de regência, começou pela gratificação. No sentido de que? De valorizar o professor em regência, em sala de aula. Porque a gente sempre teve esse problema do professor acabar escapando pra outras funções. Então a criação, basicamente, dessa gratificação residia na gratificação de regência. E o professor no efetivo exercício das suas funções, ou seja, ele só receberia essa gratificação se efetivamente ele comparecesse ao trabalho. Já pensando nessa questão das ausências, absenteísmo, licenças, e tudo mais. Só que aí você já sabe, você participa disso. Na hora que você lança isso pra rede, você lança isso pra uma discussão com os sindicatos, a coisa foi crescendo, crescendo... aí necessidade de ampliar essa gratificação pro diretor, pra quem tá fora, pro AD [Assistente de Direção], pro quadro de apoio e acabou se criando todas aquelas gratificações. E aí também tinha uma demanda, acho que mais particularmente por parte, acho que do SINPEEM, no sentido de que essas gratificações, porque as gratificações não atingiam os aposentados, e sempre foi... a... a visão que eu tenho dos sindicatos é que, assim, sempre pautado de que todas as... os reajustes também alcancem os aposentados. Como a gratificação não alcançava o aposentado, teve esse compromisso de é... reajustar os padrões de vencimentos... e incorporando no padrão a gratificação. Tanto é que acho que em abril de 2008 acabaram as gratificações. Todo valor que era pago em termos de gratificação acabou sendo incorporado no padrão.
Acabou sendo estendido para os inativos também...
Para os inativos. Porque na hora que você incorpora no padrão acaba atingindo os aposentados. Aí criou-se aquela outra necessidade de que professor que está em início de carreira, né, tinha o sentido de valorizar... foi instituído o abono complementar. Até porque tinha o piso, né, instituído pelo nível federal de atingir...
(...)
Aí também foi pela necessidade de instituir um piso pra valorizar esses professores em início de carreira. Aí começou com piso por jornada e aí... uma coisa... o abono que é que ficou. Porque sempre se colocava no texto, né: vale até o primeiro... de maio do ano seguinte com incorporação nos padrões de vencimento. E aí chegava

<p>lá... como é que você vai incorporar nos padrões... se incorpora nos padrões, mas, aqueles professores que estavam recebendo esse piso, ele fica sem nenhum reajuste. E aí novamente reajusta o abono. E é isso que vem acontecendo até agora, quer dizer, sempre tem a previsão de que o abono vai... vai morrer, mas ele não morrer porque senão você fica com aquela faixa, né, professores em início de carreira que acaba não tendo é... um reajuste. Quer dizer, na verdade ele tem um reajuste antecipado, né... não depois.</p>
<p>Por que a alternativa do piso?</p> <p>Na verdade eu sinto mais que foi... isso da minha visão, enquanto técnica... porque também eu não sei o que tá por detrás... de.. de... porque sempre têm negociações, a gente sabe disso, né... mas é sempre... eu... eu... enxergo isso mais como uma... uma pressão dos sindicatos. E que eu acho... isso também é uma visão minha... é uma forma do sindicato garantir um reajuste. Eu acho que também tem esse jogo, porque é um jogo assim: tá, tudo bem, a gente reajusta o abono, mas é... como esse abono só atinge uma parcela pequena, né, do quadro, vamos propor que esses valores sejam incorporados mais lá na frente. Sempre foi nessa linha... nesse sentido que eu vi essa discussão com os sindicatos. Tá. Então a gente incorpora lá mais pra frente. Daqui 2 anos tudo isso tá incorporado. Só que quando chega naquele momento lá, que tá acabando com os abonos... é aquilo que eu te falei. Eles vêm com aquela história. Bom, mas tudo bem. Agora vamos dar esse reajuste e esse pessoal que ficou aqui, que não vai ter esse reajuste? Entende? Fica um círculo vicioso. Eu reajusto o abono... se eu reajusto o abono, o pessoal que tá em final de carreira não recebe, então eu proponho a incorporação... na hora que isso incorpora... ah, o pessoal que tá no começo de carreira não vai ter nada... então eu reajusto o abono... e vai indo. Eu não vejo muita perspectiva, na atual conjuntura, de que isso... de acabar. E particularmente eu acho que... é... o professor, ele tem que ser... é... a questão de salário dele, acho que tem que tá no padrão. Não em forma... eu não acredito muito em forma de... de abono.</p>
<p>Qual o papel dos atores? Prefeito/Secretário de Educação/Sindicatos</p> <p>Acho que foi... olha... do que eu acompanhei desse processo de negociação... o papel do prefeito foi fundamental. Acho que ele tinha uma... essa visão, essa preocupação de... valorizar mesmo o quadro da Educação. E é claro que teve todo empenho do secretário. Acho que esses 2 atores foram fundamentais. É claro que tem o papel dos sindicatos, que faz o papel deles mesmo, de pressionar, tudo mais. Mas eu acho que se não tivesse a boa vontade do prefeito e do secretário, talvez nós não tivéssemos tido... esses reajustes, como você colocou no início, nesse patamar. De ser sempre superior à inflação. Acho que teve essa sensibilidade, principalmente por parte do prefeito. Do prefeito e do secretário. E depois dos sindicatos. Os demais são atores que participam, que colaboram para que isso... tenha condições de se efetivar. Por exemplo, a [técnica do orçamento da SME] trabalha muito na questão de fazer o cálculo de orçamento, a gente de procurar os dados, de informar, de dizer "ó secretário, aqui dá, aqui não dá".. não dá, assim, em termos técnicos, se é possível fazer isso ou não é. Então, mas assim, o secretário e o prefeito fundamentais nesse processo.</p>
<p>Qual o papel da Câmara?</p> <p>Não. Não senti porque acho que também tinha esse trabalho, né, do... do prefeito, do secretário de já trabalhar com a Câmara Municipal... de combinar, né, com... nesse sentido de passar o processo...</p>
<p>Qual o papel da mídia?</p> <p>Nunca senti nada da mídia nem da sociedade... não... não sei se a gente, enquanto participante ali, se envolve tanto que você nem percebe o que tá acontecendo, mas não lembro de ter.. participação de mídia, de sociedade nessas questões, não.</p>
<p>Se tivesse que dar um peso a cada um desses atores...</p> <p>Ah eu acho que se não tiver interesse do prefeito, acho que a coisa também não caminha. Não... você concorda? Porque não adianta nada a gente most... fazer um trabalho maravilhoso, se não tiver aval do prefeito, claro, consideradas todas... todas as... questão de orçamento, né, porque isso... quando você reajusta um quadro, tem sempre a reação de outro quadro... e a gente escuta muito isso: como é que a Educação consegue tanta coisa e a gente... não consegue nada? A gente ouviu muito isso, né... Acho que poderia dar aí... não sei... embora veja assim, volto a reforçar, acho que a importância, o papel do prefeito e do secretário, acho que pode dividir essa nota.</p>
<p>Dentre os cinco sindicatos, algum teve mais destaque?</p> <p>Ah o SINPEEM né. Pelo menos era o que eu ouvia falar, né. Até porque ele representa.... à época, né, representava a parcela maior, né.</p> <p>(...)</p> <p>Porque, por exemplo, se... é... SEDIN acho que tá perdendo a força, APROFEM acho que fica mais no nível do</p>

<p>peçoal de apoio, não é, é... o SINESP ela foca mais só nos especialistas, o SINDSEP que é o meio torto né, porque ele também representa outros setores, né, não especificamente Educação. Mas o grande... é o SINPEEM. Até porque o Claudio sempre teve mais entrada, né, não sei se você tá registrando aqui, mas... ele sempre teve mais entrada, você há de concordar comigo... Talvez por ter sido vereador, né... ele tem mais entrada aí nessas questões.</p>
<p>Qual o papel mais especificamente do SINPEEM e do presidente Claudio Fonseca?</p>
<p>(...) Ele tem as suas qualidades. Acho que muita coisa ele também conseguiu pela pressão que ele faz, pelo fato de representar a maior parte, né, dos professores, e também dele ter aquele movimento, né, porque também a Administração precisa pensar nisso. Se você leva toda uma categoria pra entrar em greve, é uma coisa meio complicada, né. Então você também tem que... negociar aí pra ver, né, pra chegar num ponto de equilíbrio aí de forças, né.</p>
<p>Porque a Educação não tinha reajustes significativos antes de 2006 2007?</p>
<p>Sabe que eu nunca parei pra pensar nisso? Porque nós tivemos... assim... com a... é que também a gente vem daquele processo que em 1993 teve a... a criação do quadro... do quadro dos profissionais de Educação... QPE... 93. Talvez seja por conta disso que a gente acho que não sentiu tanto, que a gente não tinha... 93... e aí acho que em 97 a Educação teve um reajuste significativo, que foi 10%... com a criação do cargo de professor de Educação Especial... 97... Maluf e Pita foram conhecidos como... ah, porque na época da Erundina a gente teve... né, pega 92, 93 com o QPE, aí depois é Maluf-Pitta, que para, tanto é que a... essa... esses reajustes por ação judicial foi em decorrência da não aplicação, né...</p>
<p>E na época da Marta?</p>
<p>Ah, então. Até na época da Marta teve-se aquela expectativa de que, com o retorno do PT a gente voltaria ao patamar dos reajustes que nós tínhamos da Erundina. E que de fato não aconteceu, né.</p>
<p>E as coisas ficaram complicadas?</p>
<p>Exatamente. Por isso que acho que ganhou força, ganha força... isso... a questão da preocupação do prefeito Kassab e do Schneider em... em... valorizar os professores. Acho que vem nessa linha. É isso mesmo.</p>
<p>Qual o papel da Lei 14.660/07 na continuidade dessa política?</p>
<p>Se eu não me engano acho que na própria... na 11.434 tem alguma coisa que fala da... dessa história do... no Estatuto com certeza sim, a 11.229. Tem essa questão de ter o piso... a discussão do salário em maio. A negociação. Vem do Estatuto, em 92. E assim, é... a 14.660, na verdade, o... o secretário, ele teve aquela preocupação de é... depois que ela tava minutada, né, de trabalhar todo o texto da... da 14.660 com os sindicatos. Foi um dia... um dia que varou noite [risos], inclusive eu participei... ele apresentou todo o projeto item por item... discutiu item por item da 14.660.</p>
<p>(...) Então eu acredito que essa questão aí [do reajuste anual do piso] foi sindicato. Que... que teve essa preocupação.</p>
<p>Você identifica algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]</p>
<p>Nossa Senhora. Dificil, hein? Acho que o prefeito e o Schneider. Talvez em maior ou menor grau, mas eu acho que eles se enquadram nisso, sim. O Claudio Fonseca, ele tem muita persistência, muita persistência...</p>
<p>(...)</p>
<p>Acho que ele tem a questão da habilidade pra negociação, agora essa credibilidade acho que não total. Você vê pela... pelo... a dificuldade que ele tem, alguns momentos, em negociar com a sua categoria... com a sua base.</p>
<p>Houve uma janela de oportunidade? [Após descrição do conceito]</p>
<p>Eu entendo que sim. Eu entendo que sim. O momento foi propício sim. E aí tinha toda essa vontade política, essa... que possibilitou isso acontecer. Porque hoje por exemplo... nessa Administração que passou, do... do... Haddad, coitado, ele não conseguiu fazer muita coisa porque ele não teve esses 3... como que você tá colocando... esses 3 fluxos convergindo.</p>
<p>(...)</p>
<p>Porque foi um processo, assim, do que eu enxergo agora, né, depois de 10 anos... acho que foi um processo bem nessa linha que você tá falando. Foi um momento propício, com as condições propícias, tendo a vontade política, também, da coisa acontecer... acho que sim.</p>
<p>Quais as implicações positivas e negativas dessa política?</p>
<p>Negativa eu acho que é trabalhar com a questão do abono eu acho que não é uma boa política. Não é.</p>

Para a carreira?
Pra carreira. To falando em termos de carreira. Eu acho que teria que encontrar... embora eu acho que a gente chegou num ponto que agora... agora acho que tá meio que enrolado... uma coisa [risos] tá conectada com a outra aí... é... eu trabalharia nesse sentido de acabar com a questão do... do... abono. Na minha visão. Particularmente eu não acho uma boa política. Não acho. Porque se hoje você pegar um professor que tá começando, tá entrando, e aquele que tá lá num padrão, acho que 15A, que já tem pelo menos 3, 4 anos, tá recebendo igual do que quem tá entrando. E nesse aumento... enquanto esse pessoal tá recebendo esse... o mínimo aí de, vamos dizer, de 3500 se for numa JEIF, tem professor que tá lá no meio da carreira que tá recebendo uma diferença muito pequena em relação a este... então você também cria um mecanismo, você desestimula quem tá já na carreira, que tá ali, né, porque quem tá no meio da carreira pressupõe-se que ele pretende... encerrar a carreira dele nesse quadro... e... acho que isso pode criar, sim, um certo desestímulo, sim. Nesse sentido eu não... não gosto muito da questão do abono.
E de positivo...
Ah é positivo porque de certa forma você... mantém um pouco o poder aquisitivo do... do... dos profissionais. Isso eu acho que... não é um pouco... é positivo. Na atual conjuntura é positivo. Né, pelo menos você tem a garantia de que você vai ter... não é o ideal... talvez não atinja o índice, né... fixado lá de inflação, mas pelo menos você tem alguma coisa. Né, você não fica com o negócio tão defasado. Que nem a gente fica brincando, né, o quadro... os cargos em comissão de referência DA é 0,01 desde 2007...
Essa atual política continua?
(...) Acho que vai acabar, né? Não vai? (...)E a conjuntura, né? Toda aí a questão da previdência, que bate em tudo isso. Acho que tem uma tendência de parar um pouco com essa questão do abono, reajuste, abono, reajuste...

Fonte: Elaboração do autor

No tocante ao fluxo de problemas, B1 afirma que o próprio prefeito Kassab e o secretário Schneider viam como relevante a valorização dos professores e, logo após tomarem posse, encomendaram estudos técnicos para verificar as possibilidades de reajustar os salários dos professores.

Já no fluxo de alternativas e soluções, B1 pontua que o prefeito e o secretário, após os estudos, decidiram pela criação da gratificação de regência, em 2006. A gratificação, restrita aos professores em sala de aula, surgiu como uma forma de combater o problema dos professores que acabavam atuando em outras funções que não o ensino, ao mesmo tempo em que serviria também para combater o absenteísmo. Ao expor a ideia à rede de ensino, houve muita pressão por parte dos servidores para que também fossem criadas gratificações para os demais profissionais de educação. Na sequência, veio à tona a demanda, por parte dos sindicatos, mas mais especificamente pelo SINPEEM, de estender os reajustes dados aos ativos também aos aposentados, por meio da incorporação das gratificações. Além da extensão aos aposentados, surgiu a necessidade de valorizar o professor que estava no início de carreira e, para isso, foram instituídos o piso e o abono complementar. A solução do piso no município de São Paulo, lembra B1, veio na esteira do debate sobre a implantação do piso nacional. Mesmo pontuando que imagina que a proposta do piso tenha partido dos sindicatos,

B1 também ressalta que pode ser que ela tenha se concretizado, na prática, por questões orçamentárias, já que o impacto imediato de reajuste do piso é pequeno comparado às incorporações posteriores.

Relativamente ao fluxo político, B1 diz que a alternativa do piso com incorporações foi, eminentemente, fruto da pressão por parte dos sindicatos. Embora tenha ressaltado que a entrada dos novos atores no processo - Kassab e Schneider - foi fundamental, como apontamos acima, a mudança nos rumos da política de gratificações para uma política de pisos e incorporações teve participação relevante dos sindicatos. Ainda no fluxo político, B1 destaca que durante a gestão Marta houve muita expectativa por parte dos servidores com a volta do PT à Prefeitura, imaginando que ocorreriam reajustes como os da gestão Erundina. Uma vez que esses reajustes não se concretizaram, a insatisfação dos servidores e dos sindicatos ganhou força, alcançando um nível elevado na gestão Serra-Kassab. Daí, também, um dos motivos da preocupação do prefeito Kassab e do secretário Schneider em valorizar os professores.

No que concerne ao papel dos atores-chave do processo, podemos resumir as respostas de B1 da seguinte maneira:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: fundamental para o processo, inclusive porque tinha uma intenção deliberada de valorizar os profissionais da Educação;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: fundamental para o processo, tendo se empenhado pessoalmente nas negociações;
- c) Burocracia da Prefeitura: relevante para criar condições da política se efetivar, para realização dos cálculos orçamentários e para informar o secretário sobre quais são os caminhos tecnicamente possíveis ou não;
- d) Sindicatos: papel fundamental de pressão sobre o governo, mas ainda assim com importância menor que as do prefeito e do secretário; dentre os sindicatos, destaque para o SINPEEM, inclusive por representar a maior parcela de profissionais de Educação; o entrevistado ressalta, ainda, o papel do presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca;
- e) Câmara Municipal (vereadores): papel não relevante para o processo, até por conta das "costuras" prévias que existiam entre o prefeito e a Câmara;
- f) Mídia: papel não relevante;
- g) Sociedade: papel não relevante.

Sobre a convergência dos três fluxos e a abertura de uma janela de oportunidade, B1 entende que houve esse momento específico: "Eu entendo que sim. O momento foi propício sim. E aí tinha toda essa vontade política que possibilitou isso acontecer. (...) Foi um momento propício, com as condições propícias, tendo a vontade política também da coisa acontecer". No que tange à existência de empreendedores de políticas públicas, que operariam a junção dos três fluxos, B1 fica em dúvida, mas afirma que, se existiu, foram o prefeito Kassab e o secretário Schneider.

Em relação aos pontos positivos e negativos da política, elenca os seguintes. Negativo: cria um desestímulo aos profissionais que já estão na carreira, uma vez que faz com que um servidor com 3, 4 anos de carreira tenha a mesma remuneração (piso) que um servidor que recém ingressou. Positivo: no mínimo a manutenção do poder aquisitivo dos profissionais de educação.

No que diz respeito às perspectivas para a política, B1 entende que a tendência é de que ela seja trocada por uma nova política, a ser ainda desenhada pela nova gestão, tendo em vista também a questão previdenciária.

4.2.2.7. Entrevista 7: Burocrata 2 – B2

Quadro 10 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 7

Qual o papel do prefeito Kassab?
Olha, eu começaria dizendo o seguinte.. Isso tudo acho que depois se tornou público, mas no começo havia dúvidas quanto a isso. O Kassab era um cara de pouca expressão, um deputado estadual, depois federal né? Tinha até o Rodrigo Garcia e Gilberto Kassab, faziam [áudio prejudicado] juntos, né? E ninguém achava que ele era um cara muito competente, experiente.. achava que era um golpe de sorte o Serra sair e ia virar prefeito. Apesar que no Brasil isso não é bem um golpe de sorte, acontece o tempo inteiro, né? Mas enfim, há muito tempo duas pessoas me disseram que o Kassab é muito inteligente e muito hábil e muito esperto.. muito mais do que as pessoas acham ou achavam. Quais sejam o próprio Alexandre e o Sergio Kobayashi, que se estivesse em São Paulo seria uma pessoa que eu sugeriria a você conversasse com ele também. O Sérgio era secretário de comunicação da época e o Serginho trabalhou aqui na Educação durante um bom tempo.. e conviveu muito proximamente ao Kassab e o Sérgio também me disse.. o Kassab é muito inteligente, muito esperto. Bom, ficou visto né.. por que depois ele fez sozinho um partido que hoje é um dos cinco maiores do país. Se você pensar bem, sem base política ideológica nenhuma. Ele mesmo falou que é um partido que não tem direita, nem centro nem coisa alguma. Bom, ademais ou independentemente disso, o Prefeito é quem dá a última palavra nas coisas. Então é evidente que tem o dedo dele muito forte na resolução desse processo. Então, é perfeitamente possível que tenha sido um cálculo político dele. O que é mais simpático do que melhorar a remuneração de professores? Então é possível ou provável que tenha um dedo muito forte dele em falar para o secretário das finanças, acho que era o Mauro Ricardo ainda.. é depois o Mauro Ricardo saiu para ser secretário da Fazenda no governo do Serra no governo do Estado. E certamente, ele deu a última palavra nisso. Acho que fazendo uma aposta política. Pode ter uma cota de sensibilidade com a política pública de Educação.. pode também.. por que não excluiria de pronto essa hipótese.. Essa coisa simplista aí de que a galera da esquerda é sensível às políticas públicas e a galera da direita é tudo neoliberal.. isso é uma bobagem.. é muito mais complicado do que isso.

Pode ser que tenha um pouco disso também, alguma razão qualquer. Me parece que o pai dele era professor.. tenho quase certeza que o pai dele foi professor da rede pública. Então aí também tem um pouco de uma circunstância pessoal, talvez. Isso é uma coisa.
(...)
O Alexandre é um cara muito sério, comprometido.. tem experiência de gestor público relevante.. e virou.. e ele estava começando ainda em 2006.. mas ao longo desse processo que durou alguns anos ele já havia ficado um cara super especialista no ramo da Educação. Ele acabou virando o secretário mais longo da prefeitura.. ficou 6 anos e agora voltou.. o Alexandre seguramente também foi.. ele também teve um peso importante nessa decisão, com toda certeza. Ainda sim, parece.. eu continuo achando que você tem, de fato, um mistério a decifrar. Ainda sim, é surpreendente.. porque não é que conseguiu.. há muitas janelas de oportunidade que dão um ganho diferenciado para alguém, mas é um ganho expressivo.. vou te dar um exemplo.. os médicos conseguiram no governo do Covas, em 85, se não me engano, uma gratificação que era gratificação de ensino superior, uma coisa maluca.. por que é uma gratificação por um requisito que é um requisito para ocupar o cargo e que aumentava em 50% o padrão de vencimentos deles. Depois estendeu para outros, mas durante um bom tempo era só pra eles, mas foi uma coisa específica.. os professores, não.. eles conseguiram um negócio que.. anos e anos e anos a fio.. então de fato é interessante entender isso.
Qual o papel da burocracia?
Eu acho que a burocracia municipal não tem muita relevância nisso.
Qual o papel dos sindicatos?
Só pra te dizer.. a Dolores era uma negociadora competente.. ao que pese as vezes eu achava que muito mais rolava com a barriga as coisas.. mas também não por conta dela.. o poder de decisão do negociador.. você sabe.. você está vivendo esse papel.. você na verdade encaminha decisões do governo... a nossa margem de decisão é pequena.. agora, eu acho que um outro lado importante.. acho que mais duas coisas que eu ponderaria, que acho que são importantes: uma delas, o Claudio Fonseca sempre foi um negociador muito hábil, muito inteligente, muito capaz de envolver os governos, de fazer acordos.. não estou falando acordos espúrios, acordos políticos.. de se aproximar.. eu acho que ele estava no auge ali da capacidade sindical dele.
Das cinco entidades, então, você dá destaque ao papel do SINPEEM?
Sempre.. eu sempre destaquei.. em governos do PT, o Sedin tem muita força, por conta da ligação da Claudete com o PT, mas lembremos, lá era um governo tucano, não era um governo do PT. Então, a Claudete não tinha um imenso prestígio que ela tinha no governo da Marta. Mas o Claudio consegue, governo após governo, sempre estar bem colocado, as vezes mais as vezes menos, mas tenho impressão que lá foi um momento muito.. de prestígio dele... Agora, tem uma outra coisa ainda, que é fato.. é.. mas aí, também é um mistério.. por que conseguiram isso em um governo Serra/Kassab e não conseguiram no governo da Marta, que em tese seria um governo mais sensível para isso.. ou poderia ter sido.. não foi né? Não foi.
Qual o papel dos vereadores?
Os vereadores podem ter tido.. eu não me lembro, mas eles podem ter tido algum papel, porque.. provavelmente apoiaram a greve, pelo menos os do PT e tudo mais, né? Você sempre apoia a greve quando é governo do outro.
Qual o papel da mídia?
Eu não me lembro.
Qual o papel da sociedade?
A mídia e a sociedade ou a mídia expressando a sociedade também sempre vê.. quer dizer.. não vê com bons olhos greve no serviço público.. mas sempre vê com bons olhos.. professor ganha mal, médico ganha mal.. essa é uma das razões.. descaso para com a política pública.. a imagem da sociedade é essa.. sempre achou isso.. então acho que algum tipo de simpatia para com a política de melhoria de remuneração, provavelmente.. eu não me lembro.. provavelmente houve..
(...)
Agora tem outra coisa que vale considerar.. o Kassab, logo que se tornou o prefeito de fato e de direito e de direito e de fato, né.. mas os primeiros meses do Kassab, ele ainda era um braço estendido do Serra.. ainda era.. embora o Serra já não fosse mais o prefeito oficialmente, mas o Kassab era o vice do Serra que estava tomando conta da lojinha, do que ele tinha saído para tomar um cigarro.. tô brincando aqui.. fazendo analogia.. vai.. então o Serra também deve ter tido um peso muito importante na forma de condução daquela greve.. de resolver, de negociar.. com toda certeza.. e acho que o Serra.. acho não, tenho certeza.. o Serra é um cara muito aguerrido, muito contundente nas coisas e saiu para ser candidato.. então o Serra também tinha todo o interesse que isso se

<p>resolvesse de uma maneira simpática, vamos dizer. Agora isso é a gênese, é o começo, né? Mas estas... a sustentação dessa política é algo que, na verdade, se estendeu até agora.. você viu no (...) governo (...) que terminou... houve alguns ajustes que tiveram que ser feitos.. os governos sempre têm muito medo de enfrentar a área da educação.. até porque hoje é 55%, quase 60% do funcionalismo.. não era.. no governo da Erundina, pra te colocar em números redondos.. a rede municipal é mais ou menos metade do que é hoje e o funcionalismo era mais ou menos do mesmo tamanho.. aumentou muito pouco.. nós já éramos 130, 140 mil funcionários.. no final do governo da Erundina.. no começo eram 110 e a educação era 35, 40. Quando vira 80 mil.. é que nem as relações internacionais brigar com a China ou com a Índia.. é muito forte, muita coisa. Eu acho que isso também é um fator importante pra entender por que é que conseguem as coisas.</p>
<p>Como se deu, então, esse processo de formação da agenda?</p> <p>Então, porque olha.. vamos pegar em termos de remuneração dos agentes públicos, servidores públicos.. Serra/Kassab tiveram a coragem de.. não foi exatamente naquele momento, mas tiveram a coragem de elevar a remuneração dos secretários, chefes de gabinete e depois o adjunto que foi criado.. ao longo do período histórico.. eles conseguiram resolver desta forma.. Os procuradores e a área tributária sempre tiveram uma remuneração legal.. que quais duas outras precisavam ter questão remuneratório resolvida: educação e saúde. A saúde ia resolver de outra maneira.. terceirizando, era por intermédio de OS, então não tinha sentido eu ficar revendo salário de nego da rede direta.</p>
<p>(...)</p> <p>É que eu tô querendo comer um pouco pela beirada.. onde é que sobra um problema remuneratório importante? Em uma área que é uma política pública super relevante, super visível.. uma categoria que cresceu e que tem um poder grande de negociação.. e o resto deixa, ué? Como é um negócio de vaso comunicante, se sabe né, o que você deu pra educação, em última instância, quem está pagando é o resto do funcionalismo.. como a Lei estabelece um teto remuneratório, isto é o que tem pra gastar com despesa de pessoal.. seja lá o quanto você concede de reajuste pra a, b ou c, no médio prazo sempre cai com um mesmo patamar em que estaria.. no fundo.. é quase que uma não política.. quer dizer.. como que você distribui o bolo cujo o tamanho já está dado.. a variável é o crescimento das receitas da prefeitura versus a inflação.. isso molda as despesas de pessoal aqui.. ah mas aumenta na previdência.. mas aumenta na previdência e tira dos ativos.. aquilo conta como despesa de pessoal.. entendeu? Por isso que eu tô fazendo um pouco esse raciocínio.. quer dizer, o bolo tá dado.. como eu vou distribuir isso aqui? Vai pra educação, faz todo sentido. Não só politicamente faz sentido, como também, no limite, talvez seja a política pública mais importante mesmo ou uma delas.</p>
<p>Mas o bolo também já estava dado nos anos anteriores...</p> <p>Sim, desde o sempre.. desde sempre...</p>
<p>E desde sempre, desde 1988, pelo menos, que tem a verba vinculada da educação, enfim, o gasto mínimo...</p> <p>Esse é um outro fator importante também.. você tem toda razão.. subiu pra 30, subiu pra 31.. e é uma maneira de colocar a grana lá.. você sabe que o surgimento dos CEUs também foi, em grande parte, como uma maneira de resolver essa questão, né? Porque você.. o que conta para.. se eu bem me lembro.. era dessa forma.. você considera a despesa com educação com os 25% é uma coisa e o que você considera para chegar nos 31 é outro.. né?</p>
<p>(...)</p> <p>Então tem um pouco disso também, que dizer.. você não tem um percentual x obrigatório para gastar com assistente social. Educação é 1/3.</p>
<p>Por que a saída do piso se saiu vitoriosa?</p> <p>Essa história de ficar dando abono pra lá e pra cá, isso é um horror. Isso é uma solução inteligente em determinado momento pra você dar mais pra base e menos para os níveis hierárquicos mais altos, do que quando você dá um linear, né? Que é até justo, do ponto de vista distributivo e também para dar para uma categoria sem ter que dar pra outras, mas essa é sempre uma solução tecnicamente muito ruim, né? Quando se abre uma janela de oportunidade pra ir se livrando desse problema... que é o que toda reestruturação, de uma certa maneira, faz isso. As nossas que nós fizemos também nós pegamos, tantas gratificações quanto pudemos e jogamos, seja no caso do subsídio com mais razão ainda, mas mesmo nas outras... esse é um movimento que a cada 2, 3, 4, 5, 6 anos faz uma faxina e joga no padrão. Funciona mais ou menos dessa forma. Agora a outra coisa é o seguinte, ué mas por que não gastou construindo creche, por exemplo, ou reformando escola? Por que foi tudo para a remuneração ou quase tudo? Porque é mais fácil, sob o ponto de vista gerencial.. Reformar escola, arrumar lugar para não sei o quê... nossa capacidade de gasto é pequena, coisa recorrente, histórica no serviço público.. a gente reclama que o orçamento é pequeno, mas boa parte dos órgãos não consegue executar</p>

o orçamento
Qual a importância do art. 100 da Lei 14.660/07?
Eu acho que era um pouco essa história de garantir um mínimo... de repente, isso que nós pactuamos... a inflação aumenta e esses reajustes... vamos tentar ganhar isso pelo valor de piso. O que para o governo também acaba sendo interessante, porque, de repente, a inflação aumenta, come a remuneração da categoria inteira, mas a própria lei já abriu uma brecha, de reajuste do piso... acaba sendo interessante para os dois lados essa fórmula, né? Se a inflação for pequena e o reajuste for bom para todo mundo, eu não preciso aumentar muito o piso, então eu aumento um pouquinho mais do que o reajuste que já foi dado e pronto. Agora... e tudo bem para todo mundo... ao contrário, a inflação aumentou e esses reajustes pra todos não foram bons, mas eu também não vou ter grana pra todo mundo, eu saio pelo uma melhoria do piso.
Como foram definidos os índices de reajuste do piso? (Índices acima da inflação)
A ideia era essa mesma.. a ideia era dar um reajuste acima da inflação.. essa que é a uma coisa a se deslendar.. que eu acho que não se explica só pela capacidade de negociação, de pressão dos professores.. eu tô voltando a questão inicial, quer dizer.. por que é que a partir de determinado momento, há uma decisão, surge essa janela.. mas é mais que uma janela histórica.. é uma cratera histórica.. uma janela, mas uma janela que resultou em algo que teve uma consequência muito longa.. não vejo na história da prefeitura, nesses meus 40 anos aqui.. e da minha memória histórica de antes disso, nenhum momento que uma categoria, salvo aquelas que sempre ganharam muito bem, conseguir um ganho consistente como esse. Não é só capacidade de pressão, de organização dos professores.. tem que olhar do lado de cá.. daí esses atores que você fala.. o Serra, o Kassab obviamente têm um papel importantíssimo nessa decisão.
Um ponto aventado em outras entrevistas diz respeito ao prefeito ter percebido que, se não houvesse aumento da despesa de pessoal, o gatilho dispararia. O que você acha?
Claro, claro.. é o que eu falei pra você.. a despesa de pessoal crescem.. faça chuva ou faça sol.. não crescem.. faça chuva ou faça sol.. que enquanto não mexer nessa lei, isto cresce ou não cresce em função da evolução da inflação e em função da evolução das receitas correntes.. acabou.. é isto..
(...)
Resolvido e estabelecido o que se considera receita corrente.. vai gastar x.. não tem como escapar disso... então, cai no que você falou... então é uma escolha de como você vai distribuir esse bolo.. preservando reajustes lineares pra todo mundo, portanto, ou eu vou tentar fazer um ajuste na distribuição, por que tem uma categoria que está ganhando menos do que a outra e precisa corrigir.. né? Ou ao contrário, politicamente me interessa favorecer determinada categoria e não outra.. e cai na educação, porque educação junta as duas coisas: a remuneração do professor de São Paulo ainda é ruim.. ninguém pode dizer que tá ótimo.. que o cara ganha super bem.. não é isso, mas comparativamente, especialmente comparando com a rede do Estado que é a comparação que tem que se fazer.. ela ficou razoável.. e é uma política pública da maior relevância, é indiscutível.. também é uma categoria maior, cada vez mais expressiva quantitativamente.. com dirigentes sindicais muito competentes, muito fortes e que estão há muito tempo.. essa é outra coisa.. você vai acumulando experiência e maturidade.. você pega o Sindsep... o Sindsep troca o tempo inteiro e tem brigas internas muito fortes ali.. entre turma do PT e dos outros partidos de esquerda... o Claudio é presidente desde a década de 1980... pô... brincam que mais tempo que o Claudio só o Fidel Castro.
(...)
[P]ara o Kassab que... esperto e inteligente como sempre foi, entendeu... o cara ta na crista da onda o tempo inteiro, né... já pensando na sua provável... certa candidatura a prefeito um ano depois, tinha todo sentido fazer um acordo inteligente com essa categoria profissional. Era uma puta oportunidade...
Houve uma janela de oportunidade? Os fluxos convergiram? [Após descrição do conceito]
Eu acho que sim. Estou seguro que sim. Pode juntar talvez... mais um elemento... o Kassab... um vice que se torna prefeito ou um vice que se torna presidente, um vice que torna governador, sempre começa fragilizado, né? Mesmo que não seja mediante um golpe, você sempre tem uma situação de fragilização, né. Então você também... tem mais um elemento pra te pressionar a conceder uma reivindicação que é legítima, que é justa... quem é que vai reclamar que você aumentou salário de professor? Nem os outros servidores públicos que... que no limite tão pagando isso vão reclamar, porque o cara também sempre pensa: dão pra ele, depois vai ter que dar pra mim. E no entanto o funcionalismo não percebeu, até hoje, esse diabo dessa armadilha. Tanto não percebeu que não faz campanha unificada, né... coisa maluca. No passado faziam. Não há mais campanha unificada na prefeitura, pô. De vez em quando se juntam... desde dezembro, janeiro, vamos organizar uma campanha salarial pra todo mundo... pra mudar essa (...) lei. E fica esse jogo maluco de tolo que, né... você sabe melhor do que eu... você participou mais do que eu. Agora só professores... já tem sido assim há 12 anos. Mas

durante muito tempo... agora são professores. Depois a área da assistência social, depois são... os gestores... depois é... então tira do bolso de um, põe no do outro... não é?
Houve algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]
Eu incluiria o Mauro Ricardo. Quando o Covas se elegeu governador ele foi pra lá. Mas ele foi o Secretário das Finanças nesse período inicial de 2 anos aqui. E ele era um homem muito forte, né... é... e de todo modo, embora em alguns governos a secretaria das Finanças seja menos forte quando sai de lá o planejamento e o orçamento... e é mais forte quando voltam pra lá o orçamento e o planejamento mais diretamente referido a isso... mas ele em particular era um secretário de Finanças forte. Seguramente ele participa... e ele diretamente ligado ao Serra, por outro lado... né... e foi ser secretário do Serra depois. Seguramente ele foi um ator importante na hora do arranjo decisório que se fez ali. Agora, isto liga à burocracia... havia um corpo de gestores, burocratas importantes na prefeitura em relação a isso?... não me lembro. Talvez possa ter havido, mas de todo modo não houve nenhuma inovação em relação aos mecanismos de remuneração na prefeitura. A lei salarial é a mesma desde o Maluf... desde 95, né...
(...)
O que tem e que é um outro momento importante, uma outra janela... é a hora que se fez a lei aqui da Educação. 2007?
Final de 2007...
Porque essas negociações essa decisão é anterior. Desde a greve já começa esse movimento com algumas alterações e ... já sinalizando coisas, e já dando a primeira, né... mas isso chega num momento que se consolida muito fortemente em 2007, quer dizer, de que a pá de cal no sentido positivo de consolidar definitivamente esse negócio é de 2007 pra frente. Tudo daí pra frente é arranjo. Que o que que nós fizemos nesses anos? Deu pequenos ajustes, mas dos quais já não tinha muito como escapar, né? Porque não fazê-los seria passar o papel de traidor, né... Faz 8 anos que tá fazendo isso e logo vocês, agora, não vão fazer? Né...
Qual a perspectiva para essa política para os próximos anos?
Eu acho bem impossível de saber, sabe por que? Porque para bem ou para mal, o que vai acontecer nos próximos 2 anos está dado. Pelo seguinte sentido: o governo não tem como escapar de dar...
(...)
Eu acho que o governo vai tentar reduzir a marcha e se tiver que, por condições políticas, aumentar o piso, vai aumentar muito pouquinho... quer dizer, ó, vocês já tem 10 que é bem acima da inflação... então vamos aumentar 100 reais no piso... 50... sei lá o que, uma coisinha só pra não dizer cumpriu, né... e dizer, se a condição financeira da prefeitura melhorar no ano que vem ou no outro a gente reavalia. Ou então melhora um pouquinho o PDE... no final do ano, né... porque de um lado é o discurso, mas de outro lado é um problema real... o cobertor tá muito curto. Tem esse negócio do leite, que mexeu agora, por exemplo, é algo perfeitamente justificável... até mesmo do ponto de vista nutricional, né... então... mas convenhamos... isso se fez porque o dinheiro encurtou... porque politicamente é uma coisa muito difícil de bancar, né... e... agora você tira o leite e dá um reajuste maior do que... né...

Fonte: Elaboração do autor

Em relação ao papel dos atores no processo de ascensão do tema da remuneração dos profissionais de educação à agenda governamental, podemos tecer o que se segue, a partir das análises que realizamos com base na transcrição da entrevista:

- a) **Prefeito Gilberto Kassab:** O papel do prefeito Kassab, segundo B2, foi relevante. De início, relata o burocrata, quando da saída de Serra, havia uma desconfiança generalizada em relação à capacidade de Kassab, uma vez que era, até então, um político “de pouca expressão”, um deputado estadual que depois tinha sido eleito deputado federal. Com o passar do tempo, no entanto, afirmou B2, ficou claro que o prefeito era “muito inteligente, muito hábil e muito esperto”. Como expôs: “... [ele]

fez sozinho um partido que hoje é um dos cinco maiores do país. Se você for pensar bem, sem base política ideológica nenhuma. Ele mesmo falou que é um partido que não tem direita, nem centro nem coisa alguma”. Nesse sentido, B2 acredita que é muito provável que a maior atenção do governo com a remuneração dos professores tenha sido um cálculo político pessoal do prefeito. Nas palavras de B2: “O que é mais simpático do que melhorar a remuneração dos professores? ”.

B2 apontou, ainda, que o prefeito pode ter tido o que chamou de “cota de sensibilidade” com a política pública da Educação. “Essa coisa simplista aí de que galera da esquerda é sensível às políticas públicas e a galera da direita é tudo neoliberal... isso é uma bobagem... é muito mais complicado que isso”, afirmou B2. E complementou o raciocínio dizendo que o pai de Kassab era professor da rede pública: “tenho quase certeza que o pai dele foi professor da rede pública. Então aí também tem um pouco de circunstância pessoal, talvez”.

Por fim, ainda sobre a relevância de Kassab, B2 destaca o papel de decisão do prefeito: “o prefeito é quem dá a última palavra nas coisas”. Dessa forma, o prefeito Kassab teria decidido pela política de valorização dos professores e convencido o secretário das Finanças e os demais secretários a encamparem a proposta.

Antes de passarmos aos demais atores, vale apontarmos que B2 enfatizou a relevância de Kassab destacando tanto características e valores pessoais do prefeito, quanto o aspecto institucional do cargo de prefeito.

- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: No que tange à importância do secretário de Educação, Alexandre Schneider, B2 afirmou que este ator “seguramente também teve um peso relevante nessa decisão [de valorizar a remuneração dos professores]”. E, assim como com Kassab, destacou capacidades pessoais do secretário: “muito sério, comprometido, tem experiência de gestor público relevante” e, ao longo do período à frente da secretaria, tornou-se um “especialista no ramo da Educação”, ao ponto de ter se tornado o “secretário mais longo da prefeitura”.
- c) Burocracia da Prefeitura: Em relação ao papel da burocracia, B2 julga como pouco relevante para o processo.
- d) Sindicatos: Sobre os sindicatos, B2 destacou o papel do presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, que, para ele, “sempre foi um negociador muito hábil, inteligente, muito capaz de envolver governos, fazer acordos”. E ainda completou: “Eu acho que ele estava ali no auge da capacidade sindical dele”. B2 ainda contextualizou a

relevância dos sindicatos: em governos do PT [governo Marta, por exemplo], o SEDIN tem mais força, devido à ligação da presidente do sindicato, Claudete Alves, com o partido. Mas, ao mesmo tempo, não conseguiu explicar por que Claudio Fonseca conseguiu, “governo após governo, sempre estar bem colocado, às vezes mais, às vezes menos”. De todo modo, classificou que, na primeira gestão Kassab, o sindicalista possuía muito prestígio.

- e) Câmara Municipal (vereadores): Concernente ao papel dos vereadores, B2 informou que não se lembra se houve alguma relevância ou não, mas acredita que pode ter tido influência no sentido de vereadores da oposição apoiarem a greve dos professores; no caso à época, vereadores do PT colocando-se favoráveis às reivindicações dos profissionais de Educação.
- f) Mídia: Em relação ao papel da mídia, B2 afirmou que não se lembra.
- g) Sociedade: No que tange ao papel da sociedade, B2 disse que, seja a sociedade, seja a mídia expressando certa opinião da sociedade, nem uma nem outra “vê com bons olhos greve no setor público”, mas há a percepção de que professor e médico ganham mal. Nesse sentido, acredita que houve “algum tipo de simpatia para com a política de melhoria de remuneração”, mas não se lembra exatamente.

Nesse ponto da entrevista, B2 fez questão de retomar um outro ponto. Disse que valia a pena considerar o fato de que, nos primeiros meses do governo Kassab, o prefeito recém empossado era ainda “um braço estendido do Serra”, e que Serra provavelmente teve um peso relevante na condução das negociações da greve de 2006. Outro ponto destacado por B2 referiu-se ao aumento da participação relativa da quantidade de servidores da Educação em relação à quantidade total de servidores da Prefeitura ao longo das últimas duas décadas. “... [É] que nem as relações internacionais brigar com a China ou com a Índia... é muito forte, é muita coisa. Eu acho que isso também é um fator relevante para entender por que é que [os professores] conseguem as coisas”.

Em relação ao processo de ascensão do tema da remuneração dos profissionais de educação à agenda governamental, B2 afirmou que, em sua opinião, uma vez que outras carreiras, como as de procuradores e auditores fiscais, já possuíam uma remuneração adequada, restava ao governo investir na educação e na saúde. Segundo ele, a questão na saúde seria resolvida por meio da terceirização e da assinatura de convênios com Organizações Sociais (OSs), além da reestruturação do quadro, através da Lei nº 14.713, de 4 de abril de 2008. Restava, então, a solução na educação, que é “uma área que é super

relevante, super visível... uma categoria que cresceu e que tem um poder grande de negociação”. Nesse sentido, B2 entende que o investimento mais maciço na educação faz sentido não apenas politicamente, mas por ser a área mais relevante mesmo, ou, no mínimo, uma das mais relevantes da prefeitura.

No que tange à busca por alternativas e soluções viáveis para a questão da remuneração, B2 afirmou que a política de abono “é um horror”, mas, ao mesmo tempo, uma solução inteligente em determinado momento, para que se possa dar melhores reajustes para os servidores da base, sem que eles sejam replicados imediatamente para os níveis hierárquicos mais altos. Outro ponto destacado por B2 foi a escolha do governo por se gastar com pessoal e não com construção de creches e escolas, por exemplo. Segundo o entrevistado, do ponto de vista gerencial, é mais fácil usar o orçamento dando reajuste salarial do que administrando construção ou reformas de equipamentos. “Boa parte dos órgãos não consegue executar o orçamento”, disse B2.

Concernente ao papel da Lei nº 14.660/2007 para a institucionalização da política remuneratória da educação, B2 informou que, em sua opinião, o artigo 100 da Lei veio para reforçar a ideia de proteger a remuneração dos efeitos corrosivos da inflação. Segundo B2, esse mecanismo é benéfico tanto para o governo, já que possibilita que ele conceda reajustes tendo como balizador a inflação do ano anterior, como para os servidores, que acabam por ter suas remunerações melhor protegidas. No entanto, B2 não soube explicar porque em determinados períodos o governo optou por aplicar reajustes significativamente superiores aos índices de inflação. Nesse sentido, ressaltou que não se tratou apenas de uma “janela histórica”, mas de uma “cratera histórica” a se deslindada. “Não vejo na história da prefeitura, nesses meus 40 anos aqui, e da minha memória histórica de antes disso, nenhum momento em que uma categoria, salvo aquelas que sempre ganharam muito bem, conseguir um ganho consistente como esse”.

Indagado sobre a decisão do governo de destinar recursos para reajustar a remuneração de categorias profissionais específicas, ao invés de reajustar linearmente os vencimentos do conjunto do funcionalismo, B2 afirmou que o governo decidiu fazer um ajuste na distribuição, para corrigir distorções em categorias que estavam ganhando remunerações baixas. Por outro lado, há interesses políticos em favorecer determinadas categorias e não outras. A educação, segundo B2, alia os dois pontos. Além disso, completou, “a remuneração do professor [do município] de São Paulo ainda é ruim... ninguém pode dizer

que está ótimo. (...) Mas, comparativamente, especialmente comparando com a rede do estado (...), ela ficou razoável... e é uma política pública da maior relevância”.

Em relação a uma provável abertura de uma janela de oportunidade entre 2006 e 2008, B2 disse estar seguro de sua existência. O entrevistado ainda fez questão de ressaltar mais um ponto dessa janela: a fragilização de Kassab como vice desconhecido recém empossado. Nesse sentido, B2 entendeu como relevante essa fragilização inicial, para que os servidores e sindicatos conseguissem emplacar maior pressão por reajustes salariais.

Quanto à existência de empreendedores de políticas públicas, B2 mencionou o secretário de Educação, Alexandre Schneider, o prefeito, Gilberto Kassab, o presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, e também acrescentou o secretário de Finanças, Mauro Ricardo. Segundo B2, Mauro Ricardo, que foi secretário de Serra na prefeitura e depois o acompanhou no governo do estado de São Paulo, era um secretário “muito forte” e que “seguramente foi um ator relevante na hora do arranjo decisório” que foi feito sobre a política remuneratória da Educação municipal.

Nesse momento da entrevista, B2 fez questão de destacar a importância da Lei nº 14.660/2007, que, segundo ele, também foi possível devido à janela de oportunidade aberta naquela época. Segundo o entrevistado, desde a greve de 2006 o governo começou a sinalizar mudanças na carreira, mas todo esse processo só se consolidou em 2007, com a aprovação da Lei.

Em relação à perspectiva dessa política remuneratória para os próximos anos, B2 julgou ser impossível afirmar. Em sua opinião, o governo cumprirá o que já está acordado em lei, ao mesmo tempo em que tentará “reduzir a marcha”, reajustando em percentuais menores os pisos remuneratórios.

4.2.2.8. Entrevista 8: Alto Escalão – AE

Quadro 11 – Transcrição dos principais trechos da Entrevista 8

Como se deu a formação da agenda? Como a questão da remuneração se tornou um problema?
Eu tinha acabado de entrar no governo e já entrei no meio de uma greve... Que à época era a segunda maior greve da história. Então uma greve histórica, que foi a do Jânio... no governo Jânio Quadros, da Educação... bem dura em relação aos diretores de escola, enfim... e essa é a segunda maior. Na pauta, existiam... como sempre existia uma pauta relativa à questão financeira, de salários, mas havia uma pauta grande em relação à relação da secretaria com as escolas, programas que eles entendiam que eram... que estavam sendo implementados inadequadamente... e aí... a prefeitura tava ainda numa situação ainda pouco... não havia muita

clareza ainda, assim, se a gente teria recursos pra um eventual desenho de política tradicional, que é o aumento linear pra todos. E... então o que a gente pensou foi como a gente pode... bem, primeiro a gente saiu da greve sem dar o aumento salarial. Com o compromisso de que a gente ia negociar ao longo do ano e tal, mas já negociando essas outras questões, que foram todas elas endereçadas. Boa parte da nossa política de recursos humanos foi construída nesse processo de saída da greve. Algumas coisas, obviamente, não eram o que os sindicatos esperavam. Não foram feitas do jeito que eles queriam, mas a gente também, com essa escuta, foi importante pra gente entender um pouco quais eram os principais problemas. O salário veio um pouco depois. Se não me engano, não me lembro de cabeça, mas foi em meados daquele ano...
... final de julho...
Isso. E já era a questão do piso com a... já era o piso. Não tinha incorporação ainda naquela época...
Era o piso mais a gratificação de regência. Eram os dois tópicos...
Exatamente. E aí depois... a lei mesmo é de ... 2007. Que é inclusive a lei 14.660... tá embutido na 14.660. Tem isso e tem que o PDE não pode ser inferior ao ano anterior. Então ao longo desse ano a gente começou a pensar o seguinte: o prefeito, à época... eu entendia e entendo que o professor tem que ganhar bem. Mesmo com as dificuldades que a gente tem no Brasil, tal... a gente... eu acho que este é um ponto claro o quanto a gente valoriza o profissional. É aquilo que a gente se dispõe a pagar. Ou que a sociedade se dispõe a pagar o profissional. E a gente tava trabalhando com horizonte até 2008. Ninguém ali trabalhava com... eu particularmente trabalhava com horizonte até o fim de 2006, que era o contrato original que foi feito comigo. Porque eu entrei no lugar de um secretário que era... tinha sido... era deputado, foi ser candidato, saiu, se desincompatibilizou e, a princípio, voltaria, mas eu acabei ficando. Então, a ideia foi discutir as mudanças que a gente entendia na carreira pra garantir as 5 horas de aulas. Esse é um outro capítulo que a gente pode falar depois e também construir um processo que gradativamente a gente conseguisse fazer com que os professores é... tivessem bons salários. Porque hoje a discussão no Brasil é sempre em torno do piso. Só que... você, que tá estudando isso, então... e tá lá na Gestão, sabe mais que eu, (...) só o piso, discutir o piso é muito pouco. Se você não tem uma carreira estruturada você pode ter um piso elevadíssimo e o cara ao longo da carreira não tem benefício. A gente já tinha uma estrutura de carreira que foi definida já na gestão Erundina que era muito boa pra Educação. Então a gente mexeu pouco, um pouco na carreira, mas não muito, preservando as características mais gerais da carreira sem Y. Então, quer dizer, o cara não precisa deixar de ser professor se ele quiser ter uma boa carreira. Não precisa ele ser diretor. A princípio ganha mais, mas quando você tira o valor-hora ele é equivalente. E isso é uma estratégia que foi usada lá atrás na Erundina pra que o cara só escolhesse ir pra gestão se sentisse chamado por isso ou entendesse que era um caminho profissional pra ele, não pra ganhar mais. E outras coisas que a carreira tem um bom desenho ali. Então a ideia foi: e se a gente conseguisse ir construindo uma ampliação nos salários dos professores que seja "controlável". O que é que quer dizer isso? Quer dizer, é... a gente aumenta o piso e faz com que os novos anualmente possam ter uma diferença de ganho porque ele não progrediu tanto na carreira e garante aos profissionais a incorporação futura e portanto a gente consegue fazer, ter um horizonte de pelo menos dois anos de quanto isso, isso no original... de quanto isso vai custar pra prefeitura no médio prazo. E aí você tem um debate diferente com a Fazenda e com os órgãos controladores, porque você não dizendo: olha, a gente precisa dar, a gente quer dar 10% linear pra todo mundo este ano. Por que aí é uma discussão: cabe no orçamento desse ano ou não, como vai ser no futuro. Aqui não. A gente constrói uma política que vai fazendo com que a base é... anualmente ganhe mais e bem, e estende isso pra todos. E aí tinha uma outra questão importante pra nós, que não tem a ver com essa crença de que a gente acha mesmo que o professor tem que ganhar bem... é... que é a carreira tava deixando de ser atrativa. A gente tava perdendo profissionais quando se abria concursos em cidades vizinhas. Eu me lembro que no meu primeiro ano Santos abriu um concurso e a gente perdeu professores pra Santos. E aí esse movimento passou a acontecer... a ser inverso. Então, tem uma amiga que é... que foi secretária de Educação de Diadema. E o que ela me dizia é que ela pedia para os professores que se exoneravam a justificativa da exoneração e aí ela começou a ver: to indo pra rede de São Paulo. E era algo que não era comum. Então, o que nos motivou foi, de um lado, mostrar para os nossos professores: olha, a gente vai... a gente tá traçando uma política que no longo prazo, obviamente que, dentro das possibilidades da prefeitura, vai te garantir é... melhorias gradativas no seu salário. E no curto prazo, possibilidade com que aquele cara que tá prestando um concurso, ele olha pro piso e vê já: pô, São Paulo tá melhorando, São Paulo tá melhor, tá melhor que a cidade tal, tá melhor do que o estado. Porque é... quem vai tomar a decisão de prestar um concurso, quando olha pra questão... pro salário... ele olha pra carreira, olha pra sua vocação, pra tudo isso. Mas ele tem um jogo de curto e longo prazo. Ele olha e diz assim: pô, quanto que eu vou ganhar nos próximos 5 anos? Porque eu sou jovem, porque eu quero casar, porque eu.... E quanto... com quanto eu vou me aposentar... quanto eu vou ganhar ao longo da minha carreira... quantas possibilidades eu tenho de evolução é... mas esse cálculo do piso, pra quem tá entrando na carreira, é muito relevante. Então a gente também quis tornar a carreira atrativa. E aí, eu não tenho os números de cabeça, mas eu lembro que naquele período se ampliou muito o número de candidatos por vaga é... nos concursos da Educação. E eu, uma

das coisas que eu reputo, é o fato de a gente ter uma política agressiva à época de... progredir na carreira da educação...
Em julho de 2006, quando criou o piso e a gratificação de regência, já tinha essa ideia de mais pra frente, incorporar?
Já tinha essa ideia, mas isso foi uma coisa... Aí tem um processo... a gente tinha essa ideia, mas não sabia se isso ia ser possível e quando seria. Mas também tem um processo que não é só nosso, né, quer dizer, a agenda ela é determinada muitas vezes pelo gestor, mas muito pelas circunstâncias, muito mais pelas circunstâncias e pelos atores que se somam nesse processo, né, internos e externos. Externamente os próprios sindicatos dos professores. A gente começou a discutir a carreira, a 14.660, muitas dessas questões foram aparecendo. E... a 14.660 foi construída de um jeito completamente é... maluco. Porque a gente pegou a lei, desenhou um primeiro borrão, sentou nesta mesa... que ficava em outra posição... ficava assim... ali... com todos os sindicatos e foi é... artigo por artigo discutindo... é... com eles. A gente tinha um combinado, que era assim: vamos ver até quando a gente vai... quanto tempo a gente vai demorar e... vamos trabalhar pra o máximo de consenso possível. Onde não tiver, cada um tá livre pra usar suas armas... nos fóruns que quiserem: comunicação, rua, Câmara Municipal, etc. Mas isso ajudou muito porque no final acho que foi a primeira vez que você mexeu com a carreira dos professores sem ter piquete na Câmara Municipal ou gente [não dá pra entender] porque a gente conseguiu limpar muitas coisas, né. Então a incorporação chega no final é... ela já tava prevista, mas a gente não sabia muito bem como fazer e o que fazer. É... isso foi sendo construído também com os sindicatos. Isso não foi uma construção só da secretaria, então o próprio sindicato, o Claudio, especialmente o SINPEEM, mas os outros sindicatos também tem, vamos dizer assim, um mérito nesta construção dessa proposta. Essa forma de fazer. Isso não é... é óbvio que não é algo que foi determinado por uma pressão sindical, mas muito mais por uma conversa permanente que a gente estabeleceu com eles.
Qual o papel do prefeito? Do Kassab, por que o Serra não participou, né?
Certamente não. O Serra não participou. (...) o Kassab tinha uma coisa interessante... o pai dele foi professor. E... a mãe foi professora. Então o Kassab... ele... foi muito importante pra muitas coisas que a gente conseguiu fazer, direta e indiretamente. Diretamente muitas vezes ele era... ele arbitrava as questões... e às vezes ele arbitrava sem eu saber que ele estava arbitrando, mas é... ele teve um papel preponderante nisso. Porque ele foi o fiador. As áreas tradicionais, de Gestão e Finanças, nunca foram muito simpáticas a essa... a essa política e... estão na deles também, né, posto o desenho... e acho que existe um pouco na prefeitura e... e na gestão via isso, que é o seguinte: pô, esses professores... só esses caras ganham! Esses caras tão ganhando muito. Educação, só educação, só educação, só educação... E é óbvio que a gente também tinha vantagem... como você tem um orçamento é... vinculado, de poder fazer algumas escolhas em relação a isso. E isso o Kassab foi muito importante porque eu consegui fazer acordos com o secretário de Finanças: olha, eu economizo, mas eu quero dar de volta pra escola. E as coisas foram... foram acontecendo. Então o prefeito teve um papel muito importante. Aqui na secretaria é... a gente teve é... papel relevante dos assessores das áreas-meio que ainda continuam aqui. Então a gente tem duas pessoas que foram muito relevantes nesse processo, que são a Coordenadora da área de finanças daqui, de orçamento, que pra mim é uma das pessoas que mais entende de orçamento na prefeitura. Ela é uma profissional exemplar... e nos deu... deu segurança pra que a gente pudesse fazer essas negociações é... com a área de Finanças, que nem sempre é uma área porosa, né, em relação aos números, né... você não... por exemplo ninguém divulga qual que é a divulgação do município, né. Eu brinco com os professores quando eu vou fazer reunião com eles que tem um partido que não muda, independentemente de quem tome o poder, que é o partido dos economistas, o pessoal das finanças. Eles sempre... a conduta é sempre muito... é muito linear, assim, é muito.. em qualquer gestão. E a pessoa da área de recursos humanos, que é a Mariza Leiko, que, enfim, tem que ter uma estátua, porque ela também foi muito importante nessa discussão. Além disso à época a Fátima Thimóteo, que hoje é Chefe de Gabinete, ela tava na área de planejamento aqui e... eu costumava consultar muito os profissionais que tavam na rede. Isso era uma coisa que me ajudou demais, porque às vezes o sindicato traz a notícia do jeito que ele quer trazer pra você. E isso... é importante bater isso com quem tá na ponta, porque muitas vezes dava umas pistas boas pra gente. Então, do "nosso lado", o pessoal mais especializado é... os profissionais de educação que eram consultados informalmente, é... na mediação dos debates, o Prefeito, que sempre esteve... eu acho que ele tem um mérito extraordinários nessa política, ele acreditava mesmo nisso... ele dizia isso publicamente: quero que São Paulo tenha o maior salário do Brasil, enfim, ele... ao contrário do usual ele falava isso. Porque os políticos não acham que... primeiro assim, os políticos normalmente não acham que a Educação dá voto.
(...)
Dá, talvez, reconhecimento, né... mas voto... e acham menos ainda que aumento de salário de professor dá voto. Porque eles acham o seguinte: você deu agora pro cara e ele já esqueceu, vai querer no ano que vem... nunca vai estar feliz... o ser humano é assim. Então, né... de qualquer forma... e ele, nesse ponto, é um cara que pensou realmente muito diferente nesse período. É... os sindicatos, em relação à questão do piso, acho que todos se

<p>juntaram, mas quem tinha um desenho mais estruturado do que queria era o SINPEEM. Eu acho que ainda é assim hoje. Eu acho que o Claudio... ele tem uma capacidade intuitiva de entender o que os caras querem e empacotar isso... sabe, é uma conversa, assim... o Claudio não é uma demanda corporativa tradicional, assim... ele tem um nível assim... acima do líder... não to desmerecendo o líder sindical, não é isso, mas... ele tá um patamar acima, eu acho é... na capacidade de formulação, de tentar desenhar... é um cara... então, ele muitas vezes nos debates com ele a gente conseguiu afinar um pouco tanto a lei quanto a proposta. Eu acho que ele teve um papel preponderante pra que essas coisas acontecessem. (...) Acho que o Claudio... acho que ele... ele se colocava... e à época... nem era vereador, né. Ele foi eleito depois.</p>
<p>Qual o papel da Câmara?</p> <p>eu acho que essa interlocução com os sindicatos ajudou a modelar a proposta. Era uma relação dura, mas muito respeitosa. A Câmara, à época, se envolveu pouco. Mas você tinha... o Kassab tinha uma capacidade de lidar com a Câmara... bastante poderosa. Ele é muito bom nisso. Ele veio de lá. Então... o Kassab é um cara do legislativo, do bastidor, que de repente veio á luz... ele não é um caminho inverso né... ou aquele que vai de um lugar a outro... né... que vai pro Executivo e depois vai pro Legislativo, volta... ele ... a experiência mais profunda dele é no Legislativo. Então ele tinha uma liderança bastante grande.</p>
<p>Qual o papel da mídia e da sociedade?</p> <p>Mídia... e sociedade... acho que mídia pouca relevância, assim, no debate... a mídia, no fundo ela mais colocava o resultado: ah, o aumento foi de tanto... o sindicato quer tanto... eles estão dispostos a dar tanto, mas nunca teve uma posição é... central no processo, né... e a sociedade civil se envolvia quase nada. Aliás, se envolve pouco. A sociedade civil declara a importância da valorização do professor, mas ela fica meio equidistante, assim, tanto do governo quanto dos sindicatos quando essa discussão vem à baila... não é... não é uma coisa de desenhar propostas... essas questões todas.</p>
<p>Quais foram os principais atores?</p> <p>Então, eu diria assim, que os principais atores no processo foram o Prefeito, os secretários de gestão e finanças de um lado, colocando as restrições que a gente tinha, além da secretaria de Educação, óbvio, os profissionais que tão aqui na Educação, nas áreas técnicas... e os sindicatos. Acho que é uma construção... é uma resultante desses atores, uns mais envolvidos outros menos... uns com mais intensidade, outros menos, mas é uma resultante. Especialmente da interação desses atores.</p>
<p>Dentro do contexto político, qual o impacto da saída do Serra e entrada do Kassab?</p> <p>No fundo não teve... o que que aconteceu... é natural isso aí né... não dá pra esperar nada diferente. Mas no fundo, agir politicamente naquele ano seria terminar a greve com esse aumento, porque aí no fundo você teria já resolvido o problema. O que aconteceu é que a gente não tinha ainda muita clareza do orçamento... o prefeito tava chegando, eu também... então assim... você tinha uma equipe que já existia nas áreas política e de finanças muito experiente... Aloysio Nunes, Mauro Ricardo, o Luna... eram caras muito sênior... e que era contrária, à época, a esse aumento... a negociar esse aumento. E... a minha posição ali foi, bom, eu acho que a gente tem que fazer duas coisas: a gente sai da greve sem um aumento, mas aponta para um aumento que virá. E isso foi o que a gente fez, quer dizer... talvez conversando com o Claudio... não sei se você vai entrevistá-lo ou não...</p>
<p>Já conversei com ele...</p> <p>... ele talvez lembre isso, quer dizer, ele sai sem um aumento, mas sai com compromisso de conversar. Inclusive não sei se ele te falou de um evento que eu levei ele ao Kassab e o Kassab disse pra ele: fique tranquilo que esse ano vocês terão aumento. Você confia em mim. Eu não posso dar agora, mas eu vou dar. (...) A maior característica do Kassab é, assim... ele não roer a corda.</p> <p>(...)</p> <p>E ele [Kassab] dizia pra mim depois ao longo da gestão: olha (...), a Educação tem que ser prioridade, e é uma prioridade política também. Porque ele entendia o seguinte... olha... primeiro ele tinha muito claro que... se pudesse dar aumento, tinha que dar, pra Educação. Isso tava muito... o pai dele, eu lembro de conversar com ele, quando ele tava vivo... ele dizia assim: eu falo pro Gilberto, Educação não é prioridade, Educação vem antes, ela precede. Então tinha uma influência, tinha isso muito... e tinha obviamente um faro político pra compreender como as peças todas se movimentavam e como também era importante você estar em paz com um sistema tão relevante pra prefeitura, né.. porque ... ele ... era um balanço de crença... verdadeira... porque ... eu... sempre que eu tive numa dificuldade em questões relativas a isso quando eu estava no governo dele... foram 6 anos... é... ele sempre foi correto... ele dizia: não vai por aí, porque não vai dar. Então às vezes eu insistia, conseguia um pouco e tal, não sei o que, mas ele nunca roeu corda e sempre procurou dar um jeito de beneficiar a educação. Então por isso que não era uma questão política do ponto de vista eleitoral. Porque esse cálculo,</p>

<p>assim, ninguém vai votar mais no cara porque ganhou uma gratificação - putz, agora eu vou votar nele -, sabe. (...) Então... essa coisa... ele nunca fez esse cálculo do ponto de vista de voto. Pra angariar voto. Eu acho que tinha uma crença muito forte e tinha um... um entendimento político de que esse sistema precisava estar estabilizado. Que era importante a Educação estar estável, pra que a prefeitura pudesse trabalhar bem, que as escolas tivessem bem, enfim... então isso valeu... não foi só por dinheiro... não foi só pela questão... é... dos professores. Foi uma gestão que fez o maior número de CEUs numa gestão que a cidade teve, foi uma gestão que fez a manutenção de todas as escolas, é... a rede ficou muito bem organizada naquele período e... ele tem um papel preponderante nisso... Não é pequeno o papel dele. Quando ele aceita receber um líder sindical e dizer pro cara: fique tranquilo.. Na verdade eu nem pedi pra ele fazer isso. Eu tava conversando com ele e ele falou: pô, deixa eu conhecer o Claudio. Traz ele aqui pra conversar comigo, que eu vou te ajudar, vou dizer pra ele. E eu até lembro... hoje, assim... tinha um sofazinho, assim, na sala dele, sentou um de cada lado, eu sentei aqui... olha, eu pedi (...) pra te trazer, não sei que lá... E falou: olhando no teu olho eu vou te dizer: vocês vão ter aumento esse ano, você pode ficar tranquilo, você confia em mim. Agora eu não posso dar. Porque eu to chegando... o pessoal ainda não conseguiu fazer os cálculos direito, área financeira tá mais resistente e tal... mas eu vou dar sim... nós vamos dar sim. E... então ele tem um papel muito relevante na construção. A lei, todas as discussões eu passava com ele... enfim... é... teve muita resistência na Câmara na 14.660... não sobre essa questão... e... muita briga que foi pra lá... ele ajudou bastante a costurar isso.</p>
<p>Até que ponto o contexto econômico de bonança ajudou?</p>
<p>Tem duas coisas na gestão do Haddad né: primeiro acho que ele começou a viver a crise, né, os dois últimos anos do Haddad... as finanças... e acho que ele... criou carreiras, ele trouxe mais gente pra dentro da prefeitura... acho que tem isso... Lá, obviamente você tem um... vamos dizer assim é... este avanço se dá, obviamente pela possibilidade de você ter um... uma folga maior... orçamentária. Então isso ajudou, mas ajuda como? Na discussão com Finanças e Gestão. É... e ajudou. Foi importante. Mas tem uma decisão política por trás.</p>
<p>(...)</p>
<p>Tem uma escolha política... podia ir pra construir mais CEUs, podia ir pra, como muitas redes fazem, compra um monte de computador, mais de uma vez, quer dizer... sabe... e ali tinha uma decisão clara no sentido... nós vamos valorizar, do início ao fim da gestão, a valorização dos professores é um ponto. O meu primeiro comunicado pra rede, uma coisa que eu gravei... meio mambembe aqui e tal... e a gente na época mandou num CD pra rede né... porque não dava pra falar com todo mundo... não tinha Internet, não desse jeito como tem hoje. E a gente coloca 5 metas, ali... e uma das metas era a valorização dos profissionais de educação. Inclusive salarialmente. Então desde... isso era um mantra pra nós, assim... e... tinha uma escolha, que foi obviamente ajudada pelo período... pela condição econômica do momento... mas isso não desequilibrou em nenhum momento nem o orçamento da prefeitura nem o orçamento da secretaria...</p>
<p>A questão de um suposto temor do disparo do gatilho teve influência ou não?</p>
<p>Que eu me lembre não. Assim, o Mauro Ricardo... com gatilho ou sem gatilho ele tem... ele é um cara super fiscalista assim... é... no fundo o que teve mesmo foi uma visão do prefeito. Ele é um cara que mediou o assunto... De alguma forma a gente conseguiu construir isso com os sindicatos.</p>
<p>(...)</p>
<p>Eu volto a dizer. É uma visão política. É uma visão política do prefeito....</p>
<p>Como você vê o papel da Lei 14.660/07? Até que ponto ela contribui para a institucionalização e continuação da política do piso?</p>
<p>Acho que as duas coisas. Primeiro a própria lei. Acho que foi importante. Embora essa lei, ela não é muito diferente da lei geral da prefeitura, que motivou lá o 0,01 anual e tal... e segundo eu acho que... eu acho que quando... a gestão que nos sucede entra ela tenta... ela indica para os sindicatos que não vai cumprir o acordo anterior, né. E isso gera um movimento muito grande. Uma greve... foram 43 dias se eu não me engano... E aí eu acho que... é... de um lado porque os profissionais já tavam contando com isso... a capacidade de mobilização... uma série de coisas... é... e de outro porque eles passaram a ter isso... foram 6 anos quase com... com essa política... 5 né... 8, 9, 10, 11 e 12... 5 anos. E aí entenderam que... enfim, essa é uma política que tinha vindo pra ficar... então para a rede ficou algo sagrado, digamos assim. E de alguma forma que organiza o processo negocial, porque a partir do momento que você tem uma definição de que, olha, daqui um ano nós vamos negociar, e a negociação ela tá mediada por... não tá escrito que você tem que aumentar o piso por gratificação e você tem que incorporar lá na frente. Mas a partir do momento que você organiza essa lógica, é... isso já também organiza o processo negocial. Porque aí fica o seguinte: olha... é... olha pra o que você tem daqui até o ano tal... É... olha pro que a gente pode te dar... e vamos fazer a negociação nessas bases, né. A negociação neste ano foi uma negociação bastante tranquila, pelo que eu entendi...</p>

Foi...
... e o valor não foi um valor muito alto né... então...
O valor da inflação... exatamente...
Então... eu acho que a combinação da lei e... da previsibilidade que a forma como a gente aplicou a lei deu pros dois atores, pra prefeitura e pros sindicatos... eu acho que ajudou na sua manutenção. A questão futura é o quanto e como o orçamento da Educação vai comportar lá na frente esse tipo de aumento... e da própria prefeitura. Porque é... no fundo isso é um custo fixo... você pode ter aula debaixo de uma árvore, mas você não vai ter aula sem um professor... então... você vai ter que continuar nomeando professores, vai continuar tendo que pagá-los por isso e a tendência é: bom, como é que você... como é que isso lá na frente eventualmente não enrijece... no período de vales, se eles forem muito longos, não enrijece o orçamento da educação... que tem que ser usado pra outras coisas também, além do salário.
Como os valores do piso eram definidos?
O cálculo do piso era um pouco... vamos tornar o piso atrativo. Então foi bastante agressivo no começo. Esta divisão em parcelas é com base no impacto orçamentário futuro. Que aí envolve qual que é a expansão que a gente imaginava... porque a época era uma época de expansão grande da rede, né... envolve o próprio orçamento... os cálculos de orçamentos futuros... enfim... isso tudo era mediado com a secretaria de Finanças. Então assim, o valor de impiação era um valor... era o máximo que a gente poderia chegar pra ir recuperando o piso salarial. Acho que a gente saiu de um piso, se eu não me engano de R\$ 1400, alguma coisa assim, eu não lembro de cabeça, devia ter pego os números, mas entregou acho que R\$ 2700, R\$ 2800. Não lembro muito bem assim, mas foi um número dessa ordem, assim. Foi um aumento bastante significativo nesse período entre 2005 e 2012. E a gestão seguinte também continuou essa política e deu aumentos bons também no piso, nesse período. Então, só pra resumir, quer dizer... o desenho da incorporação era submetido à restrição orçamentária e... ao futuro. Se seria compatível ou não. O desenho original do piso, ele era como é que a gente torna esse piso atraente pra trazer os melhores professores pra nós.
Houve algum empreendedor de políticas públicas? [Após descrição do conceito]
Certamente o Claudio e o Kassab estão nessa lista. Certamente. Eu não vou ser cabotino e falar de mim mesmo. Eu tenho alguma responsabilidade. Mas certamente os dois...
Houve uma janela de oportunidade? Os fluxos convergiram? [Após descrição do conceito]
Olha, especialmente entre 2006 e 7... é que 8 já tem... o que eu acho é assim. Primeiro, o problema. A gente via que havia um... vamos dizer assim... aquilo que eu te disse... quer dizer... a gente perdia professores pra outras redes... e isso ficava muito evidente... a dificuldade de a gente manter profissionais. Então... e quando a gente comparava com outros pisos a gente via que São Paulo podia mais. Então isso era um problema, vamos dizer assim. Acho que é... a solução não tava disponível... ela foi criada. E como foi criada? A primeira negociação, embora a gente pensasse no futuro, na incorporação, e deixasse a janela aberta, a primeira negociação foi: a gratificação obviamente não nos dá um custo tão alto quanto um aumento linear. Portanto eu posso ter uma gratificação maior, né... é... nesse primeiro momento do que eu teria se eu fosse dar um aumento linear. Especialmente com é... com uma área de Finanças muito contrária, à época, ao processo. Acho que tem duas condições interessantes: tanto eu quanto o Kassab éramos "provisórios". Eu numa provisoriedade... então assim... eu trabalhava assim... perdi um dia, né... que eu achava, eu entendia que eu ia embora naquele ano mesmo. E o Kassab, até aquele momento, era um cara que assim... era um vice que tinha virado prefeito... ele não tinha... óbvio que podia passar pela cabeça dele... porque você senta nessa cadeira, você fala - vou ser candidato de novo, tal -, mas ele não tinha naquele primeiro ano e meio de gestão dele... acho que até 2007... meados de 2007, sei lá, meados do segundo semestre de 2007... ele não tinha muito claro, porque ele sabia o seguinte. Ele não era do PSDB e a decisão... ele era um... vamos dizer assim... de um partido coligado, mas não havia uma definição muito clara do futuro político dele. E aí ele apostou em algo que... como eu disse antes, acho que nenhum político acha que dá voto, que é aumentar salário de professor. Então acho que isso ajudou bastante e acho que o... a relação de confiança que estabelecemos os 3 - Claudio, eu e ele - é... acho que deu condição e sustentação pra gente negociar abertamente isso... então... a gente tinha um problema, a solução, ela não tava disponível, ela foi criada, que era - vamos trabalhar com gratificação e a gente vê se consegue incorporar lá na frente - é... e aí isso foi sendo desenhado no processo... e acho que as condições foram a própria interinidade por exemplo minha e do prefeito, vamos dizer assim, que ajudaram a gente a não se preocupar muito com efeitos eleitorais de determinadas decisões... acho que isso foi bastante importante... porque quando você pensa muito do ponto de vista eleitoral você acaba restringindo as suas possibilidades, né... e não

ampliando. Você acaba com muito mais receio de comprar determinadas brigas ou fazer determinadas escolhas... você vai direto no ponto. O que daria mais voto, por exemplo... sei lá... ampliar os benefícios que não são educacionais, mas que você pode colocar num orçamento e entregar para os alunos diretamente... essa é uma delas.
Qual o papel do Claudio Fonseca?
[E]sse é outro cara que eu tenho muito respeito com uma coisa: o que ele combina ele faz. O mandato de vereador é menos importante pra ele do que o sindicato... acho que ele até podia deixar um dia o sindicato [risos]... mas você olha a estrutura do sindicato... ele consegue colocar uma muralha chinesa entre a política e ação sindical... que é muito pouco usual, assim... por exemplo, nas chapas que ele monta tem gente do PT, tem gente de várias outras correntes e ele já monta a chapa assim e ele não mistura os assuntos... ele é capaz de votar contra o governo e no dia seguinte estar num caminhão falando mal do governo por conta da negociação sindical. É isso que eu tava tentando contar pros nossos amigos ali, porque eles... eles têm uma visão... o pessoal do PSDB quando vem do estado tem uma visão o seguinte: o sindicato já é por natureza contra, que vai jogar contra, que é todo mundo do PT e tal... E esse sindicato especificamente, o Claudio, a única coisa que ele tem em relação aos outros, igual, é que ele é corporativo. Também é o óbvio. Não poderia ser diferente. Mas não é um sindicato que coloca a política na frente, quer dizer... tanto que o Chalita entrou e acabou a greve. O Chalita sabe lidar com essas coisas. O Cesar foi muito... o próprio Haddad também... acho que ele foi muito... o Haddad e o Cesar, eu imagino, tinham uma expectativa do tipo: bom, esses caras são nossos. Da mesma forma que os caras do PT... do PSDB... acham - esses caras são inimigos - acho que teve uma coisa - esses caras são nossos -, então a gente lida com eles como uma correia de transmissão, né... e aí eles tiveram um problema sério com... agora o Kassab... ele conseguiu se colocar meio no meio do caminho, sabe... não dá pra... eles não são nossos, mas também não são nossos inimigos... e acho que... ó, ele nunca, mesmo no final da gestão dele, que ele tava mal... é... na pesquisa... população, etc., não saiu bem da prefeitura... eu lembro da gente ir numa reunião, depois da eleição, o Haddad já tinha ganho a eleição... não sei se novembro ou dezembro... de supervisores de ensino, diretores de escola... os caras aplaudiram quando ele entrou no teatro. Que é uma coisa maluca né, você imaginar. Então eu acho que ele tinha... teve uma sensibilidade pra essa questão muito... muito importante. E acho que só ele mesmo poderia ter feito isso... acho que... eu não acredito que numa gestão Haddad isso seria feito, como menos ainda numa gestão Serra... mesmo sobrando dinheiro. Não era o principal... questão pro Serra, não é pro PSDB.
Você acha que dá então pra dizer que houve essa conjunção de fluxos?
Eu acho que sim...
O que você acha da evolução dos salários dos professores?
Eles ganhavam muito pouco e acho que agora ganham pouco. É que é interessante. Se você for ver as carreiras privadas, o professor da educação infantil da prefeitura - eles que não me ouçam - que tá na creche, ele ganha proporcionalmente mais do que um professor é... na escola particular... assim... 3600 agora... mas isso aí é mais do que um professor nessas escolas de bairro, mesmo em bairros de classe média alta, certamente ganha por hora. Eles trabalham 8 horas, os nossos trabalham 5. E talvez seja mais, inclusive. Agora quando você vai pro Fundamental, ganha mais do que a massa, mas ganha menos do que nessas mesmas escolas de classe média alta eu acho. Acho não, tenho certeza.
Até que ponto nos anos subsequentes à implementação da política do piso a Prefeitura agiu de forma deliberada, até que ponto não conseguiu emplacar outras alternativas?
Eu acho que foi deliberada... uma coisa se soma a outra. É deliberada porque até o momento não se tem o desenho de uma alternativa melhor. Ela é melhor do que a alternativa de a cada ano negociar um aumento linear, por exemplo. Você consegue construir uma visão de futuro pro profissional - olha, eu não consigo dar esse ano é... 7% de aumento, mas eu consigo aumentar o piso e me comprometer a dar esse aumento lá... você não vai perder... você tá acima do piso. E a gente aprendeu, com a primeira gratificação, não sei também se o Claudio te falou... mas a grande reclamação era que isso ia achatar a carreira, porque você deu uma gratificação de piso e transformou todo mundo em igual numa determinada faixa e que as gratificações de regência... elas não... o pessoal tinha medo disso... achatar a carreira... e... então acho que essa medida também faz com que você crie um certo grau de solidariedade entre os profissionais - tudo bem o cara lá embaixo ter um aumento que eu não vou ter esse ano, mas eu vou ter ele lá na frente, linear, então... tá resolvido. E depois que você pôs a bicicleta pra girar, isso já nem é mais uma questão, né... porque esse ano, por exemplo, quem não recebeu aumento de piso vai receber o linear. Que inclusive, no caso, é maior que o aumento que a gente deu pro piso...

Fonte: Elaboração do autor

Em relação à percepção do problema e da ascensão do tema da remuneração dos profissionais de educação à agenda, AE elenca dois aspectos principais. Em primeiro lugar, havia o fato de a carreira do magistério municipal ter deixado de ser atrativa. AE menciona, inclusive, que, em 2006, a rede paulistana perdeu professores após concurso público realizado em Santos. Houve, dessa forma, uma intenção deliberada, por parte do Secretário de Educação, Alexandre Schneider, e do Prefeito, Gilberto Kassab, de valorizar a remuneração inicial do professor. Em segundo lugar, existia o desejo desses dois atores de construir um processo que gradativamente conseguisse fazer com que os professores tivessem melhores salários, ao mesmo tempo em que estivessem em uma carreira atrativa. Por fim, contribuindo para os dois aspectos já citados, houve a greve de 2006 e as reuniões de negociações com os sindicatos, que contribuíram para que a prefeitura escutasse as demandas dos profissionais de educação e entendesse quais eram os principais problemas da categoria.

Segundo AE, a interação entre sindicatos e prefeitura foi determinante para a busca de soluções para os problemas apontados. Não obstante a gestão determinasse a agenda e possuísse ideias próprias sobre como resolver os problemas, o processo de interação e negociação entre os atores, internos e externos ao governo, acabou por resultar nas soluções efetivamente implementadas. A partir da decisão de governo de valorizar o piso da categoria, a Secretaria de Educação buscou uma forma de construir uma ampliação na remuneração inicial dos professores de forma controlada. AE destaca a palavra "controlada". A ideia, então, seria reajustar o piso anualmente, fazendo com que os servidores em início de carreira obtivessem ganhos anuais, ao mesmo tempo em que se garantisse a incorporação desses reajustes nos padrões de vencimentos dos servidores há mais tempo na carreira, mas de modo a se ter um horizonte de, no mínimo, dois anos, permitindo, dessa forma, uma previsibilidade a médio prazo do custo dessa política para a prefeitura. Dentro do governo, foi necessário ser feito o convencimento da secretaria de Finanças. Ao invés de oferecer um percentual menor de reajuste linear a todos os servidores, seria dado, num primeiro momento, um reajuste maior para a base da categoria, restando o parcelamento desse reajuste, nos anos subsequentes, ao demais dos servidores. A política, portanto, teria o objetivo de mostrar ao professor que estava sendo traçada uma política de longo prazo para a carreira, com melhoria gradual dos salários, ao mesmo tempo em que também estava sendo implementada uma política de curto prazo, por meio de reajustes mais significativos do piso remuneratório, com vistas a atrair e reter professores mais bem qualificados.

A ideia da criação de gratificações, num primeiro momento, junto com a criação dos pisos remuneratórios, foi o primeiro passo dado pelo governo, em julho de 2006. Ao longo do segundo semestre de 2006 e do ano de 2007, o debate acerca da incorporação das gratificações ganhou corpo, sobretudo durante o processo de discussão do plano de reestruturação do quadro dos profissionais de educação (que viria a ser a Lei nº 14.660/2007). No entanto, ao final desse processo, apesar de estar prevista a incorporação das gratificações, a forma como ela seria feita ainda não estava desenhada. Ela foi construída em parceria com os sindicatos, em especial o SINPEEM. Segundo AE, "é óbvio que não é algo que foi determinado por uma pressão sindical, mas muito mais por uma conversa permanente que [o governo] estabeleceu com eles".

Em relação ao fluxo político, AE atribui à entrada de Gilberto Kassab na prefeitura a criação de um ambiente político favorável à valorização dos profissionais de educação por meio da política de reajustes dos pisos remuneratórios seguidos pelas incorporações nos padrões de vencimentos. De acordo com AE, o prefeito era um entusiasta da ideia de aumentar os salários dos professores e tinha como uma de suas metas o pagamento do maior piso remuneratório para os professores do Brasil. Juntou-se a isso o fato de o prefeito ser um hábil negociador com a Câmara Municipal, tendo tido papel relevante sobretudo nas articulações para as votações do projeto de lei que viria a se tornar a Lei nº 14.660/2007. O fluxo político, portanto, girava em torno da figura essencial do prefeito Gilberto Kassab, que elegeu a valorização dos profissionais de Educação como "prioridade política."

No que concerne ao papel dos atores-chave do processo, podemos resumir as respostas de AE da seguinte maneira:

- a) Prefeito Gilberto Kassab: papel preponderante para o processo de ascensão do tema da remuneração dos profissionais de educação à agenda, tendo se empenhado pessoalmente em construir acordos internos (com Secretarias de Educação, Fazenda e Gestão) e externos (com sindicatos) para a valorização salarial. Defensor da proposta de maiores pisos e salários para os professores;
- b) Secretário de Educação Alexandre Schneider: papel relevante de articulação e construção de soluções junto aos sindicatos e às demais secretarias (Gestão e Fazenda). Defensor da proposta de maiores pisos e salários para os professores;
- c) Burocracia da Prefeitura: papel relevante durante o processo, sobretudo três pessoas em específico: a coordenadora de finanças da Secretaria de

Educação, que deu segurança sob o aspecto técnico; a coordenadora de gestão de pessoas, que sempre participou das discussões; e a coordenadora de planejamento, que auxiliou no contato direto com a rede de professores;

- d) Sindicatos: relevantes no processo de discussão e modelagem das propostas, com destaque para o representante do SINPEEM, Claudio Fonseca, que possuía uma alta “capacidade de formulação” e teve um “papel preponderante para que as coisas acontecessem”;
- e) Câmara Municipal (vereadores): pouco relevante para o processo; participou mais no debate sobre a reestruturação da carreira (Lei nº 14.660/2007);
- f) Mídia: papel pouco relevante; a mídia apenas reportava o resultado do processo;
- g) Sociedade: papel pouco relevante; a sociedade “se envolveu muito pouco”; “a sociedade declara a importância da valorização dos professores, mas fica equidistante entre governo e sindicatos”; não desenha propostas.

Ainda em relação ao papel dos atores no processo, AE enfatiza o caráter de interação entre eles:

(...) os principais atores no processo foram o prefeito, os secretários de Gestão e Finanças de um lado, colocando as restrições que [a prefeitura possuía], além da secretaria de Educação, (...) os profissionais [da] Educação nas áreas técnicas e os sindicatos. Acho que é uma construção, uma resultante desses atores. Uns mais envolvidos, outros menos. Uns com mais intensidade, outros menos. Mas é uma resultante. Especialmente da interação desses atores. (ENTREVISTA ALTO ESCALÃO, 2017).

Quando perguntado sobre o contexto político e o contexto econômico da época que possibilitaram o surgimento da política remuneratória via piso e incorporação no padrão de vencimentos, AE argumenta que a situação orçamentária era propícia, mas que essa folga orçamentária poderia ter sido utilizada para outras áreas ou, mesmo dentro da Educação, de outras maneiras, não fosse a escolha política do prefeito de valorizar os professores durante toda a gestão. AE enfatiza que se tratou de uma "visão política do prefeito."

No tocante à continuidade da política ao longo dos anos, AE atribui o fato a dois motivos: primeiramente, à Lei nº 14.660/2007, que estipulou o mês de maio como data-base do reajuste dos pisos remuneratórios dos profissionais de Educação; segundo, à previsibilidade do processo negocial que esse mecanismo criou. Segundo AE, a política de reajuste do piso seguido de incorporação nos padrões de vencimento criou uma lógica que

organizou as negociações. Para AE, portanto, a combinação da Lei nº 14.660/2007 com a previsibilidade trazida pelo mecanismo auxiliaram na manutenção da política.

Indagado sobre a existência ou não de um ou mais empreendedores de políticas públicas no processo de formação da agenda e implementação da política remuneratória que estamos analisando, AE afirma que certamente o prefeito Kassab e o presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, figuram nessa lista.

Em relação à existência ou não de uma janela de oportunidade e de uma convergência entre os fluxos de problema, de soluções e político, AE resume da forma como se segue. O problema identificado era a perda de professores para outras redes que São Paulo enfrentava. Havia, ainda, a dificuldade de atrair e manter profissionais no quadro da Educação municipal. Ao comparar a remuneração paga pelo município de São Paulo com outras remunerações, AE via que São Paulo poderia e deveria elevar os seus pisos remuneratórios. O problema estava identificado. Era necessária uma solução que, segundo AE, não estava disponível à época. Foi preciso criá-la. A solução passou, num primeiro momento, pela criação das gratificações. Como elas não possuíam um impacto orçamentário tão elevado quanto reajustes lineares para toda a Educação, foi possível criar gratificações mais substantivas. Naquele momento, já estava no horizonte do governo e dos sindicatos a questão da incorporação das gratificações nos padrões de vencimento, mas como isso seria feito e se conseguiria ser feito foi fruto de um processo de negociação que envolveu, principalmente, o secretário de Educação, o prefeito e o presidente do SINPEEM. A forma e o momento da incorporação foram desenhados ao longo do tempo, até se concretizarem em 2008. Ainda sobre a solução, AE enfatiza que a interinidade do prefeito Kassab foi fundamental para que uma valorização mais significativa das remunerações dos profissionais de Educação fosse alcançada. Segundo AE, até meados/final de 2007, o prefeito não vislumbrava a possibilidade de disputar a reeleição em 2008. Isso teria feito com que o prefeito ousasse mais em suas decisões, uma vez que elas não seriam fruto de um cálculo eleitoral. AE argumentou que a valorização dos profissionais de educação não é o melhor meio de se conseguir votos. A entrega de benefícios diretos aos alunos, segundo ele, é um dos exemplos de ações que poderiam reverter mais facilmente em votos em uma eleição. Finalmente, concernente ao fluxo político, AE reafirmou a essencialidade de Kassab no processo. Para AE, a sensibilidade e a determinação em valorizar os profissionais de educação, por parte do prefeito, foram fundamentais.

Dessa forma, AE entende ter havido a conjunção dos fluxos de problema, de solução e político entre os anos de 2006 e 2007, para a ascensão do tema da valorização salarial à agenda e para a implementação da política do piso seguido de incorporações nos padrões de vencimentos.

Sobre a continuidade e futuro dessa política, AE afirma que há uma decisão até certo ponto deliberada por parte dos governos em mantê-la, ao mesmo tempo em que não há, até o momento, o desenho de uma alternativa melhor. De acordo com AE, a política atual é melhor que a alternativa de negociar a cada ano um reajuste linear.

Ainda neste tópico, um dos pontos levantados por AE foi a continuidade da política no médio e longo prazos. Para AE, a questão colocada atualmente é quanto e como o orçamento da Educação vai comportar, no futuro, esse tipo de reajuste salarial. Uma vez que a prefeitura precisa contratar novos professores regularmente, como, em períodos de vale econômico prolongado, não enrijecer o orçamento da Educação com salários, já que ele também precisa ser utilizado para outros itens? AE não arriscou uma resposta.

4.2.3. Quadro-resumo do papel dos atores, segundo os entrevistados

Antes de passarmos à análise dos jornais, na próxima seção, abaixo reproduzimos um quadro-resumo com a sistematização das principais contribuições dos entrevistados a respeito do papel dos atores.

Quadro 12 - Quadro-resumo do papel dos atores

Kassab	
S1	Papel fundamental para o processo, um dos grandes articuladores da ideia da política adotada.
S2	Papel determinante; nunca deixou de participar, sobretudo nos desfechos das negociações.
S3	O entrevistado não chega a comentar se o prefeito teve um papel de destaque ou não; foca no papel de outros atores.
S4	Segundo o entrevistado, a Educação não é valorizada como deveria, e o prefeito está mais preocupado com as “questões sociais”; quando é dado algo para a Educação, é argumentado que é retirado da sociedade para dar para a Educação.
S5	O entrevistado não consegue avaliar o grau de envolvimento do prefeito, já que “não tem um prefeito sentado à mesa de negociação”.
B1	Fundamental para o processo, inclusive porque tinha uma intenção deliberada de valorizar os profissionais da Educação.
B2	Papel relevante; ator “muito inteligente, muito hábil, muito esperto”.
AE	Papel preponderante para o processo de ascensão do tema da remuneração dos profissionais de educação à agenda, tendo se empenhado pessoalmente em construir acordos internos (com

	Secretarias de Educação, Fazenda e Gestão) e externos (com sindicatos) para a valorização salarial.
Schneider	
S1	O entrevistado não consegue se lembrar exatamente do papel desse ator no momento inicial; o Secretário ganha destaque em 2007, quando da elaboração e negociação da Lei nº 14.660, que reestruturou a carreira dos quadros da Educação.
S2	Sempre contribuiu para o processo, principalmente pelo reconhecimento da necessidade de valorização dos profissionais da Educação.
S3	Papel decisivo para o processo; atribui essa importância ao fato de o secretário ter tocado pessoalmente as negociações e as discussões, sobretudo em relação à reestruturação do quadro (Lei nº 14.660/2007), e ao fato de o secretário possuir habilidades pessoais de gestão e negociação, além de não “transferir” responsabilidades para assessores.
S4	Papel não mencionado.
S5	Bastante atuante, mas "não fica 100% do tempo sentado à mesa".
B1	Fundamental para o processo, tendo se empenhado pessoalmente nas negociações.
B2	Papel relevante no processo, teve peso relevante no processo de valorização dos profissionais de educação.
AE	Papel relevante de articulação e construção de soluções junto aos sindicatos e às demais secretarias (Gestão e Fazenda). Defensor da proposta de maiores pisos e salários para os professores.
Burocracia	
S1	Papel importante de assessoramento, na ascensão do problema à agenda (não o problema da remuneração da Educação, mas o problema do "gatilho") e na busca por soluções.
S2	Papel importante; profissionais com autonomia nas negociações com os sindicatos.
S3	Importância apenas para garantir a viabilidade técnica.
S4	Participava das reuniões de negociação e apresentava algumas propostas do governo.
S5	Papel importante de interlocução com os sindicatos nas mesas de negociação; contava tanto com assessores de perfil mais técnico quanto com assessores de perfil mais político.
B1	Importante para criar condições da política se efetivar, para realização dos cálculos orçamentários e para informar o secretário sobre quais são os caminhos tecnicamente possíveis ou não.
B2	Papel pouco relevante para o processo.
AE	Papel relevante durante o processo.
Sindicatos	
S1	Fundamentais para pressionar o governo, com destaque para o SINPEEM.
S2	Importantes para o processo de negociação, com destaque para o papel do SINPEEM e, complementarmente, para o papel de mobilização da APROFEM.
S3	Papel fundamental de pressão sobre o governo, principalmente para definir os índices e antecipar as incorporações; o papel de destaque do SINPEEM é atribuído apenas ao fato deste sindicato possuir maior quantidade de filiados e, por isso, ter maior “mobilidade”, além de ter uma “tradição de toda campanha salarial fazer uma paralisação”, o que já seria “cultural”.
S4	Papel fundamental de pressão sobre o governo; como não há outras instâncias de interlocução, como a Justiça do Trabalho no caso das empresas, o único canal disponível é o sindicato-governo, governo-sindicato; sobre um papel destacado para algum sindicato em específico, afirma que “não se importa com esse protagonismo”, já que o que importa é o “resultado”.
S5	Papel fundamental, sendo que "a representatividade maior fica com o SINPEEM e a APROFEM", sobretudo por conta da quantidade de filiados.
B1	Papel fundamental de pressão sobre o governo, mas ainda assim com importâncias menores que as do prefeito e do secretário; dentre os sindicatos, destaque para o SINPEEM, inclusive por representar a maior parcela de profissionais de Educação; o entrevistado ressalta, ainda, o papel do presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca.
B2	Destaque para o papel do SINPEEM, em especial para a figura de seu presidente, Claudio Fonseca.

AE	Relevantes no processo de discussão e modelagem das propostas, com destaque para o representante do SINPEEM, Claudio Fonseca.
Vereadores	
S1	Papel não relevante para o processo.
S2	Papel relevante apenas em 2011, quando o índice de reajuste do piso foi enviado para a Câmara e os vereadores elevaram esse índice; destaque para o então vereador Zé Américo – PT; no restante, afirma que todos os governos conseguem obter maioria da Câmara, o que os permite aprovar as matérias de seus interesses.
S3	Importante para o processo de reestruturação do QPE e de elevar o reajuste do piso em 2011.
S4	Sobre esse ator, apenas lamentou que a Câmara está “a serviço da maioria”, de “quem está no poder”.
S5	Papel não mencionado pelo entrevistado.
B1	Papel não relevante para o processo, até por conta das "costuras" prévias que existiam entre o prefeito e a Câmara.
B2	Não se lembra do papel dos vereadores; se houve relevância, foi no sentido de os vereadores de oposição apoiarem a greve dos professores.
AE	Pouco relevante para o processo da ascensão da valorização dos profissionais de educação à agenda; participou mais no debate sobre a reestruturação da carreira (Lei nº 14.660/2007).
Mídia	
S1	Papel não relevante para o processo. Segundo o entrevistado, apenas depois que uma política é implementada a mídia fará sua análise, apontando se é boa ou não, de acordo com seus parâmetros.
S2	Papel não relevante para o processo; pelo contrário, se teve algum papel, “foi muito mais no sentido de criminalizar os movimentos do que reconhecê-los como movimentos legítimos”, referindo-se às manifestações, paralisações e greves dos profissionais de educação.
S3	Papel não mencionado pelo entrevistado.
S4	Coloca os servidores da Educação no meio balaio que coloca os servidores públicos, ou seja, são profissionais não valorizados pela mídia, ainda que haja um discurso de que a Educação deve ser valorizada.
S5	Não houve participação da mídia no processo.
B1	Papel não relevante.
B2	Não se lembra do papel da mídia.
AE	Papel pouco relevante; a mídia apenas reportava o resultado do processo.
Sociedade	
S1	Embora a sociedade entoe o senso comum de que professor precisa ganhar bem, o entrevistado não vê pressão popular para que esse cenário se modifique. Por vezes, ainda reclama quando os professores fazem greve exigindo melhores salários e condições de trabalho.
S2	Ainda que a sociedade diga que Educação é prioridade, fundamental e indispensável, sendo um “fator de desenvolvimento tático para a economia do país”, não há um engajamento de fato para valorizar os profissionais de educação e a escola; o que existe são manifestações ad hoc do tipo “coitado dos professores”.
S3	Papel não mencionado pelo entrevistado.
S4	Papel não mencionado pelo entrevistado.
S5	Não houve participação da sociedade no processo.
B1	Papel não relevante.
B2	Não se lembra exatamente do papel da sociedade, mas acredita que houve um “algum tipo de simpatia com a política de melhoria de remuneração”, embora a sociedade não veja “com bons olhos greve no setor público”.
AE	Papel pouco relevante.

Fonte: Elaboração do autor

4.2.4. Análise dos jornais

Nesta seção, descreveremos resumidamente as principais informações contidas nos jornais do SINPEEM e da APROFEM entre outubro de 2003 e abril de 2008. Como já afirmamos anteriormente, os dois sindicatos foram escolhidos por serem os maiores e mais representativos da categoria da Educação municipal de São Paulo, além de serem os que disponibilizam edições antigas dos jornais em seus sites. Seleccionamos as informações mais relevantes para o nosso interesse. Sabemos que as entidades possuem uma extensa pauta de reivindicações, que incluem desde questões salariais até de condições de trabalho e assédio moral. Para os objetivos deste estudo, no entanto, em nossas análises daremos ênfase às reivindicações e aos temas ligados às questões de remuneração e de reajustes salariais.

A escolha do início do período se deve a dois motivos principais: primeiro, porque o jornal mais antigo disponível no site do SINPEEM é o de outubro de 2003; segundo, porque contempla os anos imediatamente anteriores ao surgimento da política que estamos estudando, trazendo o contexto da segunda metade da gestão Marta Suplicy. O final do período, abril de 2008, é explicado por ser o mês em que o SINPEEM, através de seu jornal, comemorou a conquista da incorporação das gratificações aos padrões de vencimentos, com também correção dos pisos remuneratórios. Essa incorporação inaugurou a política de reajuste do piso remuneratório com posterior incorporação nos padrões de vencimentos, política, esta, que estamos analisando nesta dissertação.

Na sequência, analisaremos as matérias do jornal Folha de São Paulo que trataram, entre 2006 e 2008, sobre remuneração dos profissionais de educação no município de São Paulo. A escolha do período se justifica por ser o triênio de negociações em torno do surgimento e implementação da política salarial que estamos estudando.

A análise dos dados publicados nas edições dos jornais possibilitará observar: os acontecimentos, o contexto, as estratégias, os atores, os discursos, as pautas, entre outros, para obtenção de elementos objetivos na narrativa dos sindicatos e da mídia, a fim de compreendermos os fluxos de problema, de alternativas e soluções e político, à luz do modelo de Kingdon (2003). Passemos, agora, à análise das edições dos jornais.

4.2.4.1. SINPEEM

Em outubro de 2003, o SINPEEM, após realização de seu XIV Congresso, aprovou um plano de lutas que tinha como eixo central a isonomia. Segundo o próprio sindicato,

"Isonomia significa igualdade de direitos perante a lei. Em relação aos salários pode-se afirmar que tratamento isonômico significa trabalho igual, salário igual" (SINPEEM, 2003a, p. 4). Segundo o sindicato, a isonomia não seria respeitada, uma vez que profissionais da educação que se encontravam na mesma jornada de trabalho, na mesma referência da carreira e com o mesmo tempo de serviço estavam percebendo salários distintos, em função de sentenças concedidas por juízes após ações impetradas pelo próprio SINPEEM e por outras entidades sindicais, mas que resultavam em índices distintos a cada servidor, mesmo que a ação inicial movida fosse a mesma. A ação inicial movida mais relevante é a que trata dos 81% referentes à revogação da Lei Salarial na gestão Maluf (1993-1996). Assim, ainda que a ação reivindicasse correção de 81% no salário, servidores vinham obtendo ganhos com índices distintos, como 10,27%, 25,32% e 82,50%, o que ocasionava graves distorções salariais entre membros da mesma carreira.

A partir do debate no Congresso, o SINPEEM decidiu encampar um plano de lutas que fosse em direção à isonomia. Entre os pontos de pauta, encontravam-se: manutenção da ação dos 81%; isonomia recomposta a partir da tabela básica; reajustes anuais de salários sobre os ganhos judiciais; início das negociações com a Prefeitura.

Em 2003, os docentes e os especialistas, integrantes do quadro do magistério municipal, tiveram seus vencimentos reajustados em 6%. Ainda em 2003, o SINPEEM estipulou como prioridades a elevação do piso salarial, a reposição da inflação, o aumento real de salários e a aprovação do Plano Municipal de Educação.

Em relação à nossa luta, a nível municipal, entendemos e aprovamos continuarmos o Sistema de Negociação Permanente (SINP) combinando nossa atuação com as mobilizações necessárias para defender nossos direitos e reivindicações (SINPEEM, 2003b, p. 2).

No início de 2004, o SINPEEM divulgava como conquista da categoria o aumento do valor pago pela Prefeitura a título da GDE³². A conquista de R\$ 825,00 era menor do que reivindicavam, mas significativamente superior aos R\$ 280,00 oferecidos inicialmente pela Prefeitura. No entanto, o sindicato já apontava descontentamento com a exclusão da extensão da Gratificação aos aposentados, prometendo continuar a luta para que a GDE não ficasse restrita apenas aos servidores ativos.

³² A Gratificação por Desenvolvimento Educacional (GDE) foi instituída pelas Leis nº 13.273 e 13.274, ambas de 2002.

Para a campanha salarial de 2004, o SINPEEM anunciou como principal reivindicação a elevação do piso salarial para não menos do que três salários mínimos. Entre outros pontos de reivindicação, destacamos: reposição das perdas salariais; incorporação de 1/12 da GDE paga em 2002 no padrão de vencimentos; implantação de procedimentos para restabelecer a isonomia salarial, garantida a aplicação dos ganhos judiciais; não elevação da contribuição previdenciária; pagamento integral da GDE, para ativos e aposentados, com valor não inferior ao que foi pago em 2002.

Diante da resposta do governo, de reajuste de 1,5% apenas para os integrantes do Quadro do Magistério, o SINPEEM decretou, em 15 de abril, início de greve a partir do dia 28. Segundo o sindicato,

Medida considerada como recurso de pressão dos trabalhadores foi aprovada para tentar vencer a intransigência da Prefeita, que vem deixando bem claro que o problema não é a falta de recursos, mas as suas prioridades que evidentemente não passam pela valorização dos servidores (SINPEEM, 2004b, p. 5).

O SINPEEM ainda intensificou a campanha salarial por meio de faixas em pontes e viadutos da capital, conforme manchete do jornal de abril de 2004 intitulada "SINPEEM cobra a Prefeita em campanha pública". A greve, entretanto, durou apenas três dias, sendo encerrada no dia 30 de abril, após decisão da maioria dos participantes de um ato/assembleia. Segundo o próprio sindicato, "a suspensão levou em conta a dificuldade de dar prosseguimento à greve por tempo indeterminado naquele momento (SINPEEM, 2004b, p. 3)³³". Mesmo aprovando o fim da greve, a categoria decidiu manter a mobilização.

No ato/assembleia do dia 10 de maio, a categoria recusou nova proposta da Prefeitura que, entre outros pontos, ofereceu 2% de reajuste aos integrantes do Quadro do Magistério, a partir de junho. A Prefeitura, no entanto, manteve a proposta e reajustou em 2% os vencimentos dos integrantes do Quadro do Magistério e em 0,01% os vencimentos do conjunto de servidores, a título de revisão geral anual³⁴.

³³ Dois dos maiores entraves apontados pelo sindicato para obtenção de reajustes em anos eleitorais são a Lei Eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitam a possibilidade de os municípios incorrerem em aumentos da despesa de pessoal.

³⁴ A revisão geral anual está prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal e no art. 1º da Lei Municipal nº 13.303, de 2002. Sucessivas administrações vêm optando em aplicar 0,01% a título de revisão geral anual, como forma de cumprir as obrigações legais, direcionando, por outro lado, reajustes mais significativos para categorias determinadas, por meio de negociações específicas.

Em meados de 2004, após ter sua candidatura à reeleição o vereador impedido pelo PC do B³⁵, Claudio Fonseca, presidente do SINPEEM, concedeu uma entrevista ao jornal do sindicato. Uma das perguntas: "Como você vê a Administração Marta?". A resposta foi:

Para os profissionais de educação e demais servidores foi frustrante. Decepcionou muito na medida em que abandonou compromissos e passou a governar com setores comprometidos com tudo que sempre condenamos e historicamente fisiológicos. Se não tomar cuidado terá sua imagem marcada definitivamente pela arrogância que transmite. Em três anos e meio de Governo, nunca recebeu oficialmente os representantes dos sindicatos (SINPEEM, 2004e, p. 8).

Em setembro e outubro de 2004, os servidores da Educação voltaram a protestar contra a Prefeitura, dessa vez pelo não pagamento da primeira parcela da GDE em julho e pela ameaça de não pagamento da parcela de dezembro.

No final de 2004, o SINPEEM fez um breve balanço do governo Marta. Segundo o balanço, o governo Marta não fugiu "à regra dos governos anteriores que impuseram perdas aos servidores" (SINPEEM, 2004f, p. 9). A maior crítica foi centrada na manutenção da política de revisão geral adotada, com reajustes simbólicos nos meses de data-base, conforme ilustrado pela tabela abaixo publicada:

Tabela 10 - Reajustes salariais para a Educação na Gestão Marta (2001-2004)

Mês/Ano	Descrição sintética	Reajuste
Mar/01	3,26%, referente ao reajuste de nov/2003	3,26%
Mar/01	Reajuste = 0,70%	0,70%
Dez/01	Nossa grande luta garante reajuste de 5% para a educação	5,00%
Mar/02	Reajuste linear 2,00% (p/ todo o funcionalismo)	2,00%
Jan/03	Reajuste linear 2,62% (p/ todo o funcionalismo)	2,62%
Mai/03	Reajuste linear 0,01% (p/ todo o funcionalismo)	0,01%
Jul/03	Reajuste de 3,00% para a Educação	3,00%
Jul/03	Reajuste de 3,20% para o Quadro de Apoio da Educação	3,20%
Ago/03	Reajuste de 3,00% para a Educação	3,00%
Jan/04	Reajuste linear 2,62% (p/ todo o funcionalismo)	2,62%
Mai/04	Reajuste linear 0,01% (p/ todo o funcionalismo)	0,01%
Mai/04	Reajuste de 2,00% para a Educação	2,00%

Fonte: Adaptado de SINPEEM (2004f, p. 9)

³⁵ Claudio Fonseca, que fazia parte da base aliada do governo Marta na Câmara Municipal, votou contra projetos de interesse do Executivo, tais como os CEUs e a mudança no percentual de verbas destinadas à Educação. Em resposta, o PC do B impediu sua candidatura e o sindicalista acabou por ficar sem legenda para concorrer à reeleição como vereador.

O sindicato afirmou que, "não fosse a nossa luta que obteve reajustes diferenciados para os profissionais de educação, estaríamos em situação ainda pior" (SINPEEM, 2004f, p. 9).

Em 2005, o SINPEEM estreou seu primeiro jornal do ano voltando a tecer duras críticas à gestão Marta. No Editorial, afirmou que o "governo acabou sendo melancólico, apontando falhas de todos os tipos e em vários setores". Em relação à Educação, pontuou que "O foco nas políticas assistencialistas e nos Centros Educacionais Unificados (CEUs) acabou revelando erros táticos, político e de prioridade", quando a melhor opção teria sido melhorar a estrutura existente, investindo na qualidade do ensino e na valorização dos profissionais. Em relação às remunerações, o SINPEEM expôs que Marta ainda entregou o cargo sem pagar os 70% restantes da GDE, além de não pagar aos profissionais da Educação o valor referente ao terço de férias, fato nunca ocorrido, segundo o sindicato (SINPEEM, 2005a, p. 2).

Ainda no primeiro jornal de 2005, o SINPEEM alertou para as primeiras medidas do governo Serra, que, entre outras ações, suspendera a convocação dos profissionais da Educação aprovados em concurso público. O sindicato exigia a nomeação desses profissionais, sob pena de prejuízo à rotina escolar.

O jornal ainda trazia a primeira pauta de reivindicações entregue à gestão Serra. Entre as reivindicações, podemos destacar, para os nossos propósitos, as seguintes: pagamento dos 70% restantes da Gratificação por Desenvolvimento Educacional (GDE); e nomeação dos concursados.

O jornal de março de 2005 destacou a luta contra o aumento da alíquota previdenciária de 5% para 11% e defendeu reajustes salariais. Argumentava que, no período entre 2001 e 2004, o reajuste salarial acumulado havia sido de 23%, diante de uma inflação registrada pela Fipe de 34,99%. O Editorial afirmou ainda que, com o reajuste do salário mínimo daquele ano, o professor em início de carreira, na jornada básica, passaria a receber 1,68 salário mínimo, quando o reivindicado pelo sindicato seria de 3 salários mínimos.

Entre os principais pontos de reivindicação de remuneração contidos no primeiro ato do sindicato em 2005, constavam: 34,76% de reposição e aumento real de salários (com a criação de um mecanismo de proteção ao valor real dos salários contra os efeitos da inflação); piso de três salários mínimos; isonomia salarial; pagamento da GDE; não-elevação da contribuição previdenciária para 11%; pagamento dos precatórios alimentares; realização de auditoria na dívida do Ipem.

O jornal de abril de 2005 continuou a luta contra a elevação da contribuição dos servidores ao Iprem, convocando a categoria para novos atos.

No jornal de maio de 2005, o SINPEEM anunciou que a categoria decidira entrar em greve a partir do dia 2 de junho, "depois de várias tentativas frustradas de negociação com o governo Serra, que mantém a posição de não atender às reivindicações da categoria, com data-base neste mês, e oferece um aumento de 0,01%" (SINPEEM, 2005d, p. 3). Segundo o sindicato, a situação da categoria, que há mais de dez anos não tinha aumento real, havia se agravado com a recém-aprovação da Lei nº 13.973/2005, que aumentou a contribuição previdenciária dos servidores municipais de 5% para 11%, "confiscando o salário do funcionalismo" (SINPEEM, 2005d, p. 1).

No jornal de julho de 2005, o SINPEEM informou o resultado nas negociações com o governo em junho. No dia de início da greve, 2 de junho, o governo recebeu uma comissão de representantes do sindicato e apresentou como principais propostas: manutenção da revisão geral anual de 0,1%; pagamento de 30% da GDE em julho para todos os profissionais da Educação; aumento do auxílio-alimentação; convocação, em julho, de professores aprovados nos concursos para os cargos de diretor e supervisor; pagamento dos dias parados, mediante reposição; e instalação de mesas de negociação geral e específica da Educação ainda no mês de junho. Diante das propostas apresentadas, a categoria (90% dos profissionais, segundo o sindicato) decidiu suspender a greve. Ainda neste jornal, vale destacar que o presidente do sindicato, Claudio Fonseca, também apresentou o balanço das atividades 2002/2005, ressaltando "o crescimento do SINPEEM nos últimos três anos, que o consolidou como a maior e principal entidade representativa dos profissionais de Educação da rede municipal de ensino de São Paulo, hoje com cerca de 46 mil associados". Em relação à atuação do sindicato, o balanço ainda informou que, em três anos, "o SINPEEM realizou 21 atos e manifestações, com e sem paralisação, todos com caráter de assembleia" (SINPEEM, 2005d, p. 4).

O jornal de agosto de 2005 é todo dedicado à eleição do SINPEEM, apresentando os programas das seis chapas concorrentes à Direção do sindicato.

No jornal de outubro de 2005, o SINPEEM voltou a pressionar o governo Serra a atender às reivindicações dos profissionais da Educação da rede municipal. O destaque fica para o ato realizado no dia 15 de setembro, que contou com a participação do SINDSEP. O SINPEEM argumentou que "diante da inércia do governo em atender às reivindicações,

decidimos iniciar um processo de negociação com as demais entidades que representam o funcionalismo público para criar um movimento unificado, estabelecendo um calendário de luta" (SINPEEM, 2005g, p. 3). O sindicato ainda apontou que essa decisão havia levado em consideração o fato de que "boa parte das reivindicações é de interesse comum de todas as categorias dos servidores municipais" (SINPEEM, 2005g, p. 3), e que indicaria, no ato do dia 11 de outubro, realização de greve unificada do funcionalismo. Outro ponto apresentado pelo jornal foi a posse da nova diretoria do SINPEEM, tendo Claudio Fonseca eleito para o seu sétimo mandato como presidente.

O jornal de novembro de 2005 apresentou um balanço do XVI Congresso do SINPEEM, destacando, entre outros pontos, a decisão tomada pelos delegados de realizar uma paralisação no dia 23. O argumento foi de que, "sem reajuste salarial e acumulando perdas, com o aumento da contribuição previdenciária para 11%, os profissionais da educação realizarão manifestação para pressionar o governo Serra" (SINPEEM, 2005h, p. 3). Em outra coluna, o jornal ressalta que, "após 11 meses de governo, o prefeito José Serra tem se mantido irredutível". Segundo o texto, "não adianta o governo criar uma política de abonos e gratificações, que não são incorporados ao padrão dos servidores". Complementa afirmando que a categoria exigia "a valorização dos profissionais de educação, com reposição, aumento real de salários e elevação do percentual das receitas orçamentárias para as despesas com pessoal" (SINPEEM, 2005h, p. 3).

O jornal de fevereiro de 2006 começou com a manchete "CAMPANHA SALARIAL 2006 - Debater e preparar a campanha é tarefa de todos" e o Editorial "A luta recomeça...". No Editorial, os autores afirmam que a promessa de valorizar serviços e servidores públicos ainda não havia acontecido e que o prefeito José Serra, mesmo tendo garantido que governaria a cidade por quatro anos, já falava em se afastar do cargo a partir de abril para concorrer ao Governo do Estado. O jornal relata, ainda, que o ano de 2005 foi marcado por um arrocho salarial "que nos rendeu um ridículo aumento de 1,17%" (SINPEEM, 2006a, p. 2).

O jornal de abril de 2006 é um dos mais relevantes para a nossa análise. Isso porque são apresentados diversos dados e informações relevantes. O jornal todo se debruçou em fazer um balanço da greve de 16 dias realizada entre 28 de março e 12 de abril. O Editorial "A luta continua!" já antecipava o tom adotado no restante das páginas. Diante das propostas apresentadas pelo governo, a maioria da categoria decidiu encerrar a mais longa greve desde 1987, mesmo sem conquistar reajustes salariais. O próprio Editorial reconheceu: "É verdade que o resultado final, após 16 dias consecutivos de greve, foi insatisfatório. Não foi o que

desejávamos, mas, certamente, foi o que a nossa luta nos permitiu naquele momento para que não saíssemos derrotados" (SINPEEM, 2006b, p. 2). Isso porque o governo não acatou a reivindicação de aumento salarial, oferecendo, entre outros pontos secundários, apenas a garantia do pagamento dos dias parados, a revisão do programa "São Paulo é uma escola"³⁶ e o pagamento da primeira parcela da GDE no valor de R\$ 400,00. Outro ponto que mereceu destaque foi a assembleia que decidiu pelo fim da greve. Em meio a um clima tenso e de ânimos acirrados, 60% votaram pela volta às salas de aula.

Além da análise do movimento, o jornal ainda trouxe dados relevantes a respeito da GDE e dos reajustes dos anos anteriores, conforme pode ser visto nas tabelas 11 e 12.

Tabela 11 - Valores pagos desde a criação da GDE

2002	2003	2004	2005	2006
Valor variou entre R\$ 650,00 e R\$1.090,00.	Valor total de R\$ 825,00.	Valor total de R\$ 247,50.	Valor total de R\$ 547,50.	Valor total: (?).
Pagamento em parcela única, no mês de dezembro em função da avaliação do desempenho de cada unidade.	Primeira parcela de R\$ 247,50 2ª parcela de R\$ 577,50 – só foi paga depois de várias manifestações da categoria e, ainda assim, dividida em duas vezes (fevereiro e março de 2004).	Primeira parcela de R\$ 247,50 – só foi paga em setembro, depois de três dias de paralisação da categoria. O compromisso assumido em negociação, de que a segunda parcela seria paga em dezembro, não foi concretizado. A ex-prefeita não pagou e o governo Serra/Kassab, até hoje, não reconheceu o débito.	Primeira parcela de R\$ 247,50, paga em julho, conforme a lei. Segunda parcela de R\$ 300,00, paga em dezembro. Obs.: Além da GDE, foi pago em dezembro, abrangendo ativos e aposentados, um abono para todos os servidores no valor de R\$ 300,00.	Obs.: o valor legal da primeira parcela seria de R\$ 165,00, correspondente a 30% do valor total pago no ano anterior. O valor que será pago em junho (antecipação) será de R\$ 400,00. O valor da segunda parcela, a ser paga em dezembro, ainda não foi definido.

Fonte: Adaptado de SINPEEM (2006b)

Em relação à GDE, o jornal afirmou que a gratificação foi criada à revelia dos interesses da categoria, argumentando que os profissionais da educação sempre foram contrários à política de concessões de abonos ou gratificações, já que as aplicações desses

³⁶ O programa "São Paulo é uma escola", que previa atividades antes e depois das aulas, recebeu inúmeras críticas dos professores, que alegavam, entre outros pontos, que o programa desestruturava iniciativas como as salas de leitura e de informática, além de não assegurar condições para a sua realização nem respeitar o projeto pedagógico de cada unidade.

benefícios distorcem as vantagens decorrentes do desenvolvimento das carreiras, além de, no geral, não abrangerem os servidores aposentados.

Tabela 12 - Reajustes da categoria entre janeiro/2001 e dezembro/2005

Mês/Ano	Descrição	Reajustes
Março/2001	Pagamento do reajuste legal, referente ao quadrimestre julho/outubro de 2000	3,26% Obs.: este percentual já havia sido anunciado em novembro/2000, portanto, foi pago com efeito retroativo a este mês
Março/2001	Aplicação do reajuste referente ao quadrimestre novembro/2000 a fevereiro/2001	0,70%
Dezembro/2001	Reajuste conseguido após vários atos organizados pelo SINPEEM, exigindo aumento e aplicação das verbas da educação	5,00%
Maio/2002	Reajuste do funcionalismo na data base Primeira parcela do total de 7,41%, obtidos após as mobilizações organizadas pelo SINPEEM, no ano anterior	2,00%
Janeiro/2003	Segunda parcela do total de 7,41% obtidos em maio/2001	2,62%
Maio/2003	Reajuste do funcionalismo na data base	0,01%
Julho/2003	Reajuste obtido com as manifestações do SINPEEM durante a aprovação da lei do pessoal do nível médio Obs.: neste mês, além desse reajuste, conseguimos mais 3,20%, especificamente para o quadro de apoio	3,00% 6,3% (específico para o quadro de apoio) - conquista do SINPEEM
Agosto/2003	Reajuste conseguido após mobilizações da categoria	3,00%
Janeiro/2004	Terceira parcela do total de 7,41%, obtidos em maio/2002	2,62%
Maio/2004	Reajuste na data-base, após sete manifestações com paralisação, sendo quatro greves da categoria	2,01%
Maio/2005	Reajuste na data-base do funcionalismo	0,10%
Novembro/2005	Reajuste referente ao quadrimestre julho/outubro	1,17%

Fonte: Adaptado de SINPEEM (2006b)

O quadro apresentado no jornal serviu para argumentar que os reajustes dos anos anteriores não cobriram a inflação acumulada do período (40,77% de mar/01 a nov/05 – IPC-FIPE).

Outro ponto que merece destaque ainda nessa edição do jornal é o fato de ser a primeira vez que aparece a figura de Alexandre Schneider, recém empossado Secretário Municipal de Educação. O SINPEEM traz uma nota afirmando que foi recebido pelo Secretário, juntamente com outras entidades da Educação, para tratar do programa "São Paulo é uma escola", e que aproveitou a oportunidade para cobrar a realização de novas reuniões com o objetivo de garantir condições para as escolas e buscar a valorização dos profissionais da Educação.

O jornal de junho de 2006 traz como manchete "Manifestação geral do funcionalismo - 20 de junho: AUMENTO JÁ!". O Editorial "Unindo forças" afirma que "a Prefeitura tem se mantido irredutível em nos conceder aumento salarial", inclusive tendo a data-base, no mês de maio, "passado em branco", motivo pelo qual o SINPEEM, ao final da greve, "se empenhou e buscou a união com as demais entidades sindicais que representam vários segmentos do funcionalismo público municipal para vencer a intransigência do governo" (SINPEEM, 2006c, p. 2). Na pauta da Campanha Salarial Unificada, constavam: defesa do aumento de salários, com piso de três salários mínimos (equivalente a R\$ 1.050,00); isonomia entre ativos e aposentados; contra as terceirizações; aplicação imediata da lei que garante o direito à cesta básica e alteração da lei salarial do município.

O jornal de agosto de 2006 é de grande importância para o entendimento do processo. O jornal traz as propostas apresentadas pelo governo para a Educação, que podem ser resumidas em cinco pontos:

A. Gratificação por Desenvolvimento Educacional - GDE

- a. Pagamento da GDE no valor de R\$ 1.200,00 para EMEIs, EMEFs, EMEFMs, EMEEs e CIEJAs e de R\$ 1.081,35 para os Centros de Educação Infantil (CEIs);
- b. Paga para docentes, especialistas, quadro de apoio e agente de apoio das unidades, coordenadorias e órgãos da SME.

B. Gratificação de Regência

- a. A ser paga mensalmente, com valor retroativo a junho, a professores *em sala de aula*, com valores variando de acordo com a formação (licenciatura plena, licenciatura curta e magistério) e jornada (JEI - 40h, JEA - 30h e JB - 20h). (Grifo nosso).

C. Complemento de vencimento do padrão

- a. Complemento a ser pago, na forma de abono, a *professores* ativos e aposentados com vencimentos abaixo dos valores fixados como piso do magistério. Os pisos propostos para a categoria III foram: R\$ 950,00 para a Jornada Básica, R\$ 1.425,00 para a Jornada Especial Ampliada e R\$ 1.900,00 para a Jornada Especial Integral. Dessa forma, um professor que estivesse na referência QPE-14A, por exemplo, receberia R\$ 1.230,19 de padrão de vencimento mais R\$ 450,00 de Gratificação de Regência mais R\$ 219,81 de complemento do padrão para alcançar o piso de R\$ 1.900,00.

D. Gratificação para Especialistas

- a. A ser paga mensalmente no valor de R\$ 600,00, excetuando-se os especialistas que ocupam funções de serviço técnico educacional (STE).

E. Gratificação de Resultados

- a. A ser paga uma única vez ao ano, em dezembro, no valor de R\$ 300,00, aos servidores ativos e aposentados. Gratificação não estendida aos docentes em regência nem aos servidores do quadro de apoio (SINPEEM, 2006d).

O Editorial "Resistir à destruição da carreira" chama a atenção para o fato da proposta do governo aparentemente parecer um aumento, mas que, "na verdade, além de dividir a categoria, compromete a nossa carreira e direito que há anos lutamos para conquistar e manter". Complementa, ainda, afirmando que a proposta apresentada pela Prefeitura é "excludente e cria uma política de gratificações que não atende às reivindicações e expectativas dos profissionais de educação". As críticas apontadas pelo sindicato são: política de gratificação; propostas que não contemplam o quadro de apoio; aposentados com direito apenas à gratificação de resultados, paga anualmente, "acabando com qualquer possibilidade de isonomia entre ativos e inativos"; por fim, gratificações sobre as quais "não incidem direitos nem vantagens de carreira, tampouco serão incorporadas no futuro". A fim de debater

a proposta do governo, o sindicato convocou um ato/assembleia para o dia 22 de agosto, enfatizando que os servidores não podem "permitir que a proposta apresentada destrua o que garantimos com muita negociação, pressão e luta" (SINPEEM, 2006d, p. 2).

O jornal de dezembro de 2006, com a manchete "Nossa luta valeu e sempre valerá!", destacou o processo de negociação com o governo e as conquistas obtidas pela categoria. O Editorial afirmava: "Apesar de a Lei das gratificações não atender a todas as nossas reivindicações como pretendíamos não podemos ignorar o fato de que a luta da categoria (...) garantiu conquistas relevantes que não se resumem somente à questão salarial". Ressaltando a importância da greve de março/abril, o SINPEEM apontou que, após um longo processo de negociação e pressão ao longo do ano, o governo teve de ceder e "incluiu ao projeto 17 alterações propostas pelo sindicato". Entre os pontos de vitória destacados pelo jornal, constavam: isonomia da Gratificação de Regência para os professores de CEIs; extensão das gratificações para o quadro de apoio (Gratificação de Apoio à Educação); correção do piso de determinadas jornadas de trabalho; alteração das regras de pagamento das gratificações em caso de licença por acidente de trabalho e do Abono Complementar para demais licenças para tratamento da própria saúde. Itens como extensão das gratificações, nos mesmos moldes e valores, aos servidores readaptados e aposentados, além do pagamento da Gratificação Especial para Especialistas, destinada aos diretores de equipamentos sociais, foram conquistados em substitutivos aprovados pela Câmara, mas depois vetados pelo Prefeito. O SINPEEM, então, fez um balanço de vitória pelas conquistas, mas afirmou a importância da continuidade da luta para que fossem corrigidas "distorções e injustiças". "Mantendo a nossa posição contrária à política de gratificações, vamos lutar pela sua incorporação aos padrões de vencimentos de todos os profissionais de educação". Lembrava, ainda, que o reajuste do quadrimestral referente aos meses de julho a outubro, pago em 1º de novembro de 2006, havia sido de 0,97%, classificando o índice de "reajuste ridículo" e "absurdo" (SINPEEM, 2006e, p. 2).

O jornal de fevereiro de 2007 inicia os debates acerca da campanha salarial com o lema e manchete "Incorporação já!". Ainda na capa o jornal afirma que "conquistar a incorporação das gratificações e extensão de todos os valores e vantagens para aposentados, comissionados e demais excluídos" é uma das tarefas do ano. O Editorial "Uma história de lutas" enaltece o papel do SINPEEM, afirmando que o sindicato é reconhecido por sua combatividade, além de ser a "única entidade entre as mais de 30 organizações de servidores públicos da cidade de São Paulo a realizar movimentos com grandes mobilizações, greves e

paradas contra as políticas de sucateamento dos serviços públicos e desvalorização dos servidores". Retomando as diretrizes do ano, o jornal argumenta que, ainda que as gratificações "amenizem momentaneamente as dificuldades financeiras", "destroem a carreira, acabam com a isonomia entre ativos e aposentados" e passam a ser "instrumentos de coação usados pelo governo". Exige, então, "uma política efetiva de valorização dos padrões de vencimentos, com a imediata incorporação" (SINPEEM, 2007a, p. 2).

No jornal de março de 2007, o SINPEEM apresenta a "pauta e calendário de luta" aprovados pela categoria, convocando os servidores a um ato com paralisação para o dia 25 de abril, data da entrega das reivindicações ao governo. Tendo como ponto central "a luta pela incorporação das gratificações aos padrões de vencimentos, sem perdas de direitos e vantagens", a Diretoria apresentou à categoria quatro alternativas de incorporação dessas gratificações. A proposta que recebeu maior adesão foi a de incorporar às tabelas de vencimentos o maior valor da Gratificação de Regência, de R\$ 450,00. Segundo o sindicato, essa proposta, além de restabelecer a isonomia entre ativos, aposentados e readaptados, elevaria os padrões de vencimentos das tabelas do quadro de apoio em 95% e as tabelas das jornadas docentes e dos especialistas em 87%. O jornal ainda aponta que "está evidente que precisamos derrotar a política do governo Kassab de substituir a valorização dos padrões de vencimentos por bônus, gratificações, retirada de direitos e terceirização de serviços" (SINPEEM, 2007b, p. 2).

O jornal de junho de 2007 trouxe a manchete "Servidores municipais fazem campanha unificada". O SINPEEM afirma que, sem definição do governo sobre o atendimento da pauta de reivindicações entregue em abril, a categoria decidiu, após acordo com as demais entidades de servidores, realizar campanha unificada por aumento salarial e melhoria das condições de trabalho, com ato marcado para o dia 13 de junho. Relevante pontuar que, pela primeira vez, surge no jornal a informação de que, após reunião com o governo, as Secretarias Municipais de Educação e de Gestão afirmaram estar em processo de elaboração de uma proposta de reorganização da carreira dos profissionais de educação. Segundo o jornal, as secretarias afirmaram que o estudo deveria ser concluído no final de julho, para então ser apresentado aos sindicatos e à categoria para debate na mesa setorial de negociação. Vale ainda pontuar que o Editorial "PDE e a qualidade do ensino público" faz uma crítica ao programa que cria o piso nacional para os docentes:

Como uma "tábua de salvação" para todos os problemas, o programa cria o piso nacional para os docentes, no valor de R\$ 850,00, para uma jornada de 40 horas/relógio, ignorando completamente as especificidades dos Estados e municípios que possuem jornadas e carreira. Fortalece a política de baixos salários e o pagamento de gratificações vinculado ao desempenho do profissional (SINPEEM, 2007c, p. 2).

No jornal de agosto de 2007, com a manchete "Categoria exige incorporação já: nenhum direito a menos", o SINPEEM reforçou que a prioridade da luta continuava sendo a incorporação das gratificações aos padrões de vencimentos, com extensão aos aposentados, pensionistas e readaptados. Além disso, diante da não apresentação da proposta de reestruturação por parte do governo, como havia sido prometido anteriormente, o sindicato se antecipou, afirmando que a categoria não aceitaria nenhum retrocesso ou retirada de direitos.

No jornal de outubro de 2007, em meio ao debate e às negociações em torno da reestruturação do quadro dos profissionais da educação, a manchete trazia "SINPEEM pressiona para manter e ampliar direitos". Segundo o sindicato, "com a nossa pressão, conseguimos algumas alterações relevantes no anteprojeto de reestruturação". Mas ressaltava que a categoria deveria se manter em alerta e pronta para responder a qualquer ataque aos direitos já conquistados ou ao não atendimento das reivindicações. Destacando o papel de resistência do sindicato, afirmava que "a manutenção da amplitude das tabelas de vencimentos do quadro dos profissionais de educação é mais uma prova de que até para garantir os direitos atuais é necessário lutar". Uma das mais relevantes conquistas do período, ligada à remuneração, foi o valor máximo estipulado para a GDE, que passou a ser de R\$ 2.400,00. Ainda foi anunciada pelo governo a criação do Bônus de Natal e o Bônus Especial. Outro ponto que merece destaque nessa edição foi o posicionamento tirado no XVIII Congresso do SINPEEM a respeito do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Enquanto a CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação reivindicava um piso de R\$ 1.575,00 para os servidores com nível superior e submetidos a uma jornada semanal de 30 horas, e o piso aprovado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados previa um valor de R\$ 950,00 para professores com nível médio e jornada de 40 horas semanais, os delegados do Congresso do SINPEEM aprovaram a defesa de um piso no valor de R\$ 1.575,00 para uma jornada básica de 20 horas/aula (SINPEEM, 2007e, p. 2).

No jornal de novembro de 2007, não apenas a manchete e a capa, mas também o Editorial é o mesmo da edição de outubro. Com algumas poucas alterações, a edição de novembro reforça o já contido na edição anterior, enfatizando que a categoria não aceitaria

retrocessos na reestruturação do quadro. Reforçou, ainda, que a Secretaria Municipal de Gestão afirmara que a incorporação só seria negociada junto com o processo de reestruturação.

O primeiro jornal de 2008, em abril, após um hiato de quatro meses, trouxe a manchete "Vitória do SINPEEM: categoria conquista 37,5% de incorporação; 20% serão pagos em maio". A edição traz o resultado das negociações realizadas ao longo de 2007. O destaque fica para a aprovação e sanção da Lei nº 14.709/2008, que dispôs sobre a incorporação das gratificações aos padrões de vencimentos de todas as tabelas. Segundo o próprio texto de capa, o processo coroou a "vitória do SINPEEM, que durante o processo de negociação foi a única entidade que apresentou propostas, em defesa dos direitos e reivindicações da categoria". O Editorial discorreu brevemente sobre o processo de negociação e a conquista da categoria:

Em 2008, novamente tendo como item principal da nossa pauta a incorporação das gratificações, voltamos às ruas para cobrarmos esta, entre outras reivindicações. Com a nossa pressão, o governo apresentou a proposta de 37,5%, a título de incorporação das gratificações, divididos em três parcelas iguais de 12,5%. Não aceitamos. Reivindicamos que a primeira parcela fosse de, pelo menos, 25% e as demais pagas ainda neste ano. Como proposta final, o governo nos ofereceu 20%, mas não abriu mão de pagar os 17,5% restantes em 2009 e 2010. Os 20% de incorporação em maio representam o início da recomposição da isonomia entre ativos, aposentados e readaptados, reivindicação história da categoria (SINPEEM, 2008, p. 2).

Segundo o sindicato, com a conquista, a luta continuaria pela manutenção e extensão de direitos, condições de trabalho e valorização profissional. Entre as principais reivindicações, entraria na pauta, dessa forma, a antecipação para 2008 das parcelas previstas para 2009 e 2010³⁷.

Outro ponto relevante do processo de negociação, segundo o SINPEEM (2008, p. 2), foi a exploração do calendário eleitoral: "Exploramos o fato de estarmos em ano eleitoral para fazer o prefeito cumprir o compromisso de incorporar as gratificações". Ainda na linha de

³⁷ Vale destacar que, na edição do jornal de abril de 2008, o SINPEEM retoma o histórico das negociações desde 2006 e, pela primeira vez, explicita que "Durante as negociações, em 2006, o governo apresentou duas propostas: as gratificações ou o reajuste linear de, no máximo 3%. Naquele momento nos vimos sem saída e as gratificações foram criadas, pois resultaram em valores maiores do que a aplicação dos 3%". Aqui vale notar que, entre um reajuste menor para todo o conjunto do funcionalismo municipal (incluindo a Educação) e um reajuste maior, apenas para a Educação, ainda que em forma de gratificações, a escolha foi por esta última opção.

chamar a atenção para o protagonismo da entidade, destacou a figura de seu presidente: "Com uma atuação decisiva, o presidente do sindicato, Claudio Fonseca, convenceu o governo a alterar vários artigos do projeto de lei, para garantir maior segurança aos profissionais de educação, com a manutenção de direitos".

A edição ainda traz uma matéria que diz que o "SINPEEM mantém luta por reposição e aumento real". Apesar da conquista da incorporação, a pauta de 2008 continuaria com os seguintes itens: reposição de perdas, aumento real e valorização dos pisos profissionais.

Estava inaugurado, dessa forma, o mecanismo de elevação dos pisos remuneratórios seguida de incorporações nos padrões de vencimentos nos anos subsequentes.

4.2.4.2. APROFEM

Em relação aos jornais da APROFEM, iniciaremos a análise na edição de nº 113, de setembro/outubro de 2003. Optamos por começar a análise a partir dessa data para coincidir com o período de análise realizada com os jornais do SINPEEM.

O jornal de setembro/outubro trouxe em seu editorial "Compromisso e Coerência" a comemoração de 22 anos de existência do sindicato, com a expectativa de alcançar 30 mil servidores filiados até o final daquele ano. O editorial ainda identifica o sindicato como uma "entidade séria, combativa sem ser espetaculosa" e que adotou os princípios de "independência e apartidarismo" (APROFEM, 2003a, p. 1). No que tange à política de pessoal da Prefeitura, o jornal trouxe uma página dedicada às mudanças trazidas pelo Projeto de Lei nº 530/2003, que dispôs sobre a reestruturação e valorização de algumas carreiras. Na Educação, o Quadro de Apoio permaneceu no Quadro de Profissionais de Educação, mantendo a escala de padrões de vencimentos com evolução funcional horizontal e vertical, além de reajustes salariais que variaram de acordo com o tempo efetivo na carreira de cada servidor. Para o Quadro do Magistério, houve a revalorização das escalas de vencimentos em 6%, divididos em duas parcelas de 3%. O jornal argumenta que esse índice só foi concedido "porque para a Educação há verba especial no orçamento e que deve ser gasta para esse fim" (APROFEM, 2003^a, p. 4).

A edição de novembro/dezembro apresentou um breve balanço do ano de 2003 e, em seu editorial "Que 2004 seja melhor..." afirmou que, devido a diversas mudanças implementadas pela Prefeitura, "o prejuízo ao conjunto dos servidores municipais só não foi

maior graças à resistência do conjunto das entidades sindicais, coordenadas pela Aprofem, que resistiram bravamente às investidas do Governo Municipal" (APROFEM, 2003b, p. 1). Ainda na primeira página, a matéria "Negociar é preciso" mostrou que, a despeito de várias críticas à posição do Governo no Sistema de Negociação Permanente - SINP, o sindicato defendeu a permanência da APROFEM no SINP, onde, segundo o texto, "desempenhamos papel relevante na condução dos debates, uma vez que temos o encargo de coordenar a bancada sindical, eleitos que fomos pelos demais membros para essa função" (APROFEM, 2003b, p. 1). A edição trouxe também uma matéria sobre a Gratificação por Desenvolvimento Educacional. O jornal afirmou que o Governo pretendia não pagar a 2ª parcela dessa Gratificação, alegando queda na arrecadação municipal, mas que, após pressão dos sindicatos da Educação, o Governo decidiu voltar atrás e efetuar o pagamento dessa parcela em duas etapas. Vale ressaltar que a matéria, embora não cite explicitamente, evidenciou uma disputa entre a APROFEM e o SINPEEM. Ao citar a participação da APROFEM em ato chamado em 27 de novembro pelo SINPEEM, o texto trouxe o que se segue:

A nota mais triste desse episódio foi a forma deselegante e agressiva com que representantes da entidade responsável pelo Ato trataram diretores, funcionários e filiados da Aprofem que lá estiveram (...)
(...) a Aprofem continuará buscando a convivência harmônica entre todas as entidades, pois a falta de entendimento nos temas de interesse comum aos Profissionais de Educação, só interessa aos que não têm compromisso com a categoria ou que priorizam seus projetos pessoais, o que não é o nosso caso, independentes e apartidários que somos (APROFEM, 2006b, p. 3).

O primeiro jornal de 2004, de março/abril, não apresentou textos sobre a remuneração dos profissionais de educação ou outros temas ligados aos que vimos trabalhando nessa dissertação. Apenas vale ressaltar a crítica que a APROFEM fez em seu editorial "O castigo veio do Céu", em que condena a instalação dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), argumentando que com o dinheiro investido nas obras dos CEUs daria para ter sido construídas 200 unidades educacionais, atendendo 400 mil jovens e crianças.

O jornal de mai/jun de 2004 trouxe um breve resumo da Campanha Salarial - 2004 até o fechamento daquela edição. Entre os pontos mais relevantes a se relatar, figuraram: a APROFEM defendeu a elaboração de uma pauta unificada entre as entidades sindicais para ser apresentada ao governo, sugestão que o jornal afirma não ter sido acolhida pela Bancada Sindical; o Governo iniciou as negociações com no âmbito do SINP com uma proposta de reajuste de 1,5% para o Quadro do Magistério, tendo, posteriormente, elevado a proposta para

2%. Até o fechamento da edição do jornal, não havia sido concluído o processo de negociação. Vale ressaltar, ainda, algumas das principais reivindicações da APROFEM: piso salarial não inferior a R\$ 800,00; reposição das perdas salariais; revisão da concepção da GDE, com fixação de um valor mínimo individual assegurado em lei; extensão da GDE aos inativos.

A edição de jul/ago de 2004 trouxe em seu editorial "Prometer e não cumprir" uma dura crítica ao governo e à prefeita Marta Suplicy, destacando o que chamou de "ultrajantes" índices de reajuste geral anual de 0,01% (para o conjunto do funcionalismo) e de 2% para o Quadro dos Profissionais de Educação.

Os prefeitos anteriores não procederam de forma diferente: arrocharam os salários e não valorizaram a atuação do conjunto dos servidores e, em especial, dos Profissionais de Educação. Ocorre que nunca esses mesmos servidores tiveram tanta esperança de que essa situação pudesse ser revertida, como quando da eleição da atual prefeita (APROFEM, 2004c, p.5).

O jornal ainda apresentou o resultado nominal das votações na Câmara dos Vereadores dos projetos de lei que resultaram nos reajustes de 0,01% e 2%. Os que votaram a favor dos projetos foram classificados como "contra os interesses dos servidores municipais".

A edição de set/out de 2004 focou nas eleições municipais, conclamando os filiados a votarem de forma consciente.

O último jornal de 2004, edição de nov/dez, trouxe em seu editorial "Lições" um breve balanço dos resultados das eleições municipais que elegeram prefeito José Serra, em detrimento da então prefeita Marta Suplicy, que buscava a reeleição. O texto apontou que o resultado da eleição poderia ter sido outro, contando com o apoio dos servidores municipais, caso tivesse havido "uma política concreta de valorização dos servidores municipais ativos e aposentados, com salários dignos e compromisso real com uma capacitação funcional abrangente" (APROFEM, 2004e, p. 1). O editorial ainda cobrou do prefeito eleito uma "reposição salarial emergencial".

Nota-se, dessa forma, a decepção da APROFEM com a gestão Marta Suplicy, no que tange a reajustes salariais e valorização dos profissionais de educação.

O primeiro jornal de 2005, de jan/fev, trouxe em seu editorial "Renovam-se as esperanças" um voto de confiança no prefeito eleito e em sua equipe, destacando que "um

funcionalismo bem remunerado e motivado é condição indispensável para propiciar ao povo o atendimento digno e cidadão que merece" (APROFEM, 2005a, p. 1).

O jornal de mar/abr de 2005 apresentou no editorial "Acreditar é preciso" uma aposta na nova gestão, esperando do "(...) Governo Municipal, nas Mesas de Negociação, uma postura responsável e comprometida (asseguramos a reciprocidade) com Plano de Recuperação Salarial" (APROFEM, 2005b, p.1).

O jornal de mai/jun de 2005 trouxe a Campanha Salarial como tema principal. No dia 10 de maio, os representantes da APROFEM foram recebidos pelo então vice-prefeito Gilberto Kassab e apresentaram suas "demandas salariais emergenciais", das quais podemos destacar: plano de recomposição salarial que recompusesse perdas de 48%; pagamento imediato da 2ª parcela da GDE de 2004 e negociações acerca da GDE de 2005.

O jornal de jul/ago de 2005 tratou de questões nacionais, tais como o Fundeb, e, no plano municipal, das mudanças ocorridas no Regime Próprio de Previdência Social.

O jornal de set/out de 2005 voltou a focar em questões nacionais, como o Fundeb e o Conselho Nacional de Educação. No entanto, em seu editorial "Ponha a mão na consciência, Sr. Prefeito!", criticou o Governo Municipal por ter repetido o expediente de reajustes lineares simbólicos, ao conceder 0,1%.

O último jornal de 2005, de nov/dez, trouxe um editorial que fazia um breve balanço da história da entidade e preparava terreno para as comemorações de 25 anos (1981-2006). As outras matérias se dedicavam a temas variados que não se vinculavam a remunerações.

No primeiro jornal de 2006, de jan/fev, a APROFEM trouxe em seu editorial "2006 - Certezas e Incertezas" algumas considerações acerca de alguns temas. Já antevendo a saída de Serra para a disputa da Presidência da República ou do Governo do Estado de SP, o texto trouxe a seguinte provocação, em relação ao funcionalismo municipal:

Será que o Governo Municipal, liderado pelo atual Prefeito ou pelo Vice (Gilberto Kassab), que poderá sucedê-lo, finalmente reconhecerá esse esforço e procederá à necessária revalorização salarial que todos merecem para sobreviver com um mínimo de dignidade? (APROFEM, 2006a, p. 1)

O jornal de mar/abr de 2006 apresentou a Pauta Básica de Reivindicações da APROFEM, dividida entre "Do conjunto dos servidores municipais" e "Específicas dos Profissionais de Educação". Entre as reivindicações do primeiro bloco, podemos destacar:

reposição salarial de 60% (mínimo de 25% em maio - data-base e 35% através de um Plano de Recomposição Salarial); alteração da legislação salarial municipal, assegurando a reposição mínima automática da inflação dos últimos 12 meses na data-base; revisão das Tabelas de Vencimentos dos quadros do funcionalismo municipal. Entre as reivindicações do segundo bloco, ressaltamos a extensão da GDE aos Profissionais de Educação aposentados. Existiam mais de uma dezena de reivindicações para o QPE, mas quase todas relacionadas à questões de evolução na carreira, organização escolar, jornadas de trabalho, entre outras. Vale destacar que a APROFEM não definiu reajustes salariais específicos para os profissionais de educação.

O jornal de mai/jun de 2006 trouxe uma página dedicada à campanha salarial. Intitulada "Campanha Salarial: Ação - Reflexão - Ação", as matérias apresentaram um breve resumo das negociações e da atuação da APROFEM. Numa carta endereçada aos munícipes, o sindicato afirmava: "o que estamos pedindo, como qualquer trabalhador, é que nos seja concedido um salário digno, negociado com seriedade, e que nos sejam asseguradas condições satisfatórias de trabalho" (APROFEM, 2006c, p. 4). Em outra nota, relataram a participação do sindicato na manifestação em frente ao Gabinete da Secretaria Municipal de Gestão, no dia 27 de abril, enfatizando a defesa da necessidade de união dos servidores municipais e de suas trinta e uma entidades representativas na luta pela conquista das reivindicações comuns, quais sejam: revisão salarial, melhores das condições de trabalho e adoção de ações para conscientizar a população a apoiar a valorização do servidor. Outra nota relevante tratou da reunião da Mesa Setorial de Negociação da Educação. Entre os pontos de pauta, figuraram dois relevantes para nós: reposição de aulas do período de greve e avaliação do Programa "São Paulo é uma Escola". Em relação ao primeiro, o sindicato reivindicou maior autonomia para que cada escola pudesse elaborar seu próprio plano de reposição. No que tange o segundo, a APROFEM demandou que o processo de avaliação do Programa fosse o mais abrangente e democrático possível, respeitando as características de cada escola.

Vale notar que o jornal da APROFEM não enfatizou o período de greve dos profissionais de educação.

A edição de jul/ago de 2006 trouxe em sua primeira página a matéria "Campanha Salarial 2006". Nela um relato da atuação da APROFEM nas negociações e uma relevante nota para o tema que vimos estudando nesta dissertação. Vale a pena a destacarmos aqui:

No fechamento desta edição (dia 26 de julho), o Governo Municipal apresentava na Mesa Central de Negociação sua intenção de promover uma Política de Gratificações para este ano, prontamente questionada pela APROFEM por não contemplar as reivindicações e interesses do funcionalismo municipal (no Ensino Municipal, por ex., propõe tratar diferentemente servidores ativos de servidores aposentados, e servidores das EMs de servidores dos CEIs!) (APROFEM, 2006d, p. 1).

Com a nota, o jornal mencionou pela primeira vez a disposição do governo em criar gratificações para os servidores, ao invés de promover reajustes salariais.

O jornal de set/out apresentou em sua primeira página a atualização da Campanha Salarial 2006. A APROFEM se colocou como contrária à política de gratificações proposta pelo Governo Municipal, classificando-a como "excludente, discriminatória e, por decorrência, desagregadora". Exigiu, dessa forma, a "recomposição salarial do conjunto dos servidores (ativos e aposentados), através da revalorização das Tabelas de Vencimentos" (APROFEM, 2006e, p. 1). Uma vez que as gratificações propostas pelo Governo beneficiariam apenas os profissionais de educação, a matéria defendeu, ainda, que a Pauta Única de Reivindicações fosse retomada, proporcionando tratamento isonômico para o conjunto do funcionalismo municipal.

Ainda na primeira página, dentre o que chamou de "Pontos Inaceitáveis", figurou um item especialmente relevante:

5- Ao prever que as gratificações serão devidas até a "reestruturação da carreira do Magistério Municipal", compromete qualquer outro encaminhamento visando um Plano de Revalorização Salarial consistente (APROFEM, 2006e, p. 1).

Esse item mostra que o Governo Municipal, ao apresentar a proposta de gratificações para os profissionais de educação, já tinha em mente uma futura reestruturação do Magistério Municipal. Após essa reestruturação, as gratificações cessariam³⁸. Como já exploramos anteriormente, mais tarde, com a Lei nº 14.660/2007, veríamos que não apenas a carreira do magistério seria reestruturada, mas todo o QPE. A extinção das gratificações criadas ao longo de 2006 e 2007 de fato se confirmaria no início de 2008.

A página 3 da edição detalhou a proposta de gratificações para a Educação municipal. Não a reproduziremos, aqui, novamente. Importa destacar que o sindicato mais

³⁸ A Lei nº 14.244, de 30 de novembro de 2006, traria em seu art. 13: Art. 13. As gratificações previstas nos arts. 1º, 4º, 5º e 6º, § 1º, I e III, bem como o abono complementar referido no art. 11, todos desta lei, serão devidos até a reestruturação da carreira do Magistério Municipal, ocasião em que cessará o seu pagamento.

uma vez registrou seu repúdio à política de gratificações e indicou a intensificação da pressão junto aos vereadores, exigindo que os recursos previstos no pagamento das gratificações fossem aplicados na recomposição das Tabelas de Vencimentos, beneficiando todos os servidores ativos e inativos e incorporando-se aos seus salários.

No último jornal de 2006, edição de nov/dez, a APROFEM afirmou, em sua primeira página, em relação à Campanha Salarial 2006: "A nossa estratégia estava correta!" (APROFEM, 2006f, p. 1). Isso porque o sindicato atribuiu à sua atuação, em conjunto com as demais entidades representativas, a votação de um substitutivo ao Projeto de Lei original apresentado pelo Executivo, o que proporcionou, segundo o texto, a contemplação de segmentos profissionais que não constavam anteriormente no PL.

Esse desfecho é devido à determinação da APROFEM em juntar esforços com as demais Entidades Representativas sérias, unificando propostas e ações para pressionar a Administração e favorecer ao máximo os seus representados (APROFEM, 2006f, p. 1).

Dentre as conquistas citadas pela APROFEM na Lei nº 14.244, de 30 de novembro de 2006, destacamos:

- I. Criação da Gratificação de Apoio à Educação para o Quadro de Apoio, beneficiando os servidores operacionais e administrativos do QPE, bem como Profissionais de Nível Básico (Agentes de Apoio) e Médio (Assistentes de Gestão de Políticas Públicas - AGPPs) lotados em Unidades Educacionais;
- II. Inclusão dos Professores de Educação Infantil na Gratificação de Regência;
- III. Extensão das gratificações aos profissionais afastados para a prestação de serviços técnico-educacionais juntos aos órgãos regional e central.

O sindicato afirmou, ainda, que a luta deveria prosseguir para que fossem viabilizadas as inclusões de grupos de ficaram de fora da lei recém-aprovada: aposentados e pensionistas; readaptados/servidores com restrição de função; Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADIs); Diretores de Equipamento Social; Agentes de Apoio e AGPPs lotados fora das Unidades Escolares.

O primeiro jornal de 2007 trouxe em destaque um balanço da Campanha Salarial Unificada de 2006, ao mesmo tempo em que lançou os desafios para a Campanha de 2007.

Em relação a 2006, voltou a repreender a opção do Governo pelas gratificações e criticou a cobertura da mídia: “para o governo e para a imprensa parece não haver diferença entre gratificação, reajuste e aumento salarial: as notícias divulgadas pela mídia repetem, para tranquilidade do governo, aumento salarial!” (APROFEM, 2007a, p. 1). Para o sindicato, a Campanha de 2007 nada mais era do que uma continuação da Campanha de 2006: “Iniciada em março último, a campanha salarial ainda não se encerrou, pois há segmentos de servidores que não foram contemplados pela citada Lei (...)” (APROFEM, 2007b, p. 3).

O jornal de mar/abr de 2007 avançou na Campanha Salarial de 2007. Entre os principais pontos de reivindicação, destacamos:

- Reposição Salarial Linear de 51,5% para o conjunto do funcionalismo municipal, retroativo a janeiro/2007.
- Quadro dos Profissionais de Educação e demais servidores em exercício nas Unidades da SME: Incorporação da atual Gratificação nas Tabelas de Vencimentos, assegurando sua percepção por aqueles que atualmente não estão contemplados: aposentados, readaptados, admitidos, AGPPs etc.:
- Professores, servidores administrativos e operacionais: incorporação do valor da maior gratificação atualmente paga aos professores.
- Especialistas de Educação (incluindo os Diretores de Equipamento Social): incorporação do valor da atual Gratificação para Especialistas
- Revisão da atual legislação salarial (APROFEM, 2007b, p. 1).

Na edição de mai/jun de 2007, o jornal voltou a cobrar o Governo acerca de uma posição em relação à data-base de maio. Trouxe, ainda, pontos para a discussão da reestruturação das carreiras do QPE. Para os nossos propósitos, o mais relevante era a incorporação das gratificações e extensão aos servidores até então excluídos. Vale destacar, ainda, que o jornal trouxe em seu editorial uma nota dizendo que “os jornais divulgaram que o partido político do sr. Prefeito (DEM, ex-PFL) decidiu utilizar a estratégia de expô-lo à mídia para divulgar e melhorar sua imagem junto à população” (APROFEM, 2007c, p. 1). Foi a primeira vez que o jornal da APROFEM ligou explicitamente o prefeito Kassab às eleições vindouras de 2008.

O jornal de jul/ago apresentou a evolução do processo de negociação em torno da Campanha Salarial de 2007. Por ser um sindicato geral, o jornal elencou os encaminhamentos resultantes das negociações com diversos quadros: Saúde, Nível Superior (administradores, economistas, engenheiros, arquitetos, etc.). Para os nossos propósitos, no entanto, focaremos naqueles da Educação e, quando julgarmos relevantes, em pontos do conjunto dos servidores.

A proposta do Governo, aceita com ressalvas pela APROFEM, foi:

- Apresentação dos estudos técnicos da reestruturação do QPE em julho e início das discussões em agosto;
- GDE: majoração do teto de R\$ 1.243,36 para R\$ 2.400,00, elevando a primeira parcela para R\$ 600,00 (antecipação para junho);
- Abono de Natal: vinculado à disponibilidade orçamentária e financeira, a ser concedido anualmente a todos os servidores ativos e inativos, bem como aos pensionistas, no valor de R\$ 380,00.

As ressalvas da APROFEM foram em direção à garantia da incorporação das gratificações, quando da reestruturação do QPE e à inclusão de um índice “satisfatório” a título da Revisão Geral Anual de maio de 2017.

Ao contrário dos anos anteriores, a APROFEM não publicou jornais nos bimestres de set/out e nov/dez de 2007.

O jornal seguinte, do primeiro bimestre de 2008, teve como ponto de destaque o que o sindicato chamou de reorganização do QPE. O Projeto de Lei que reorganizou o Quadro dos Profissionais de Educação foi aprovado na forma de substitutivo apresentado pelo próprio Governo e publicado no Diário Oficial da Cidade de 27 de dezembro de 2007, como Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2006. A edição apresentou a reestruturação do QPE mais como uma luta contra a perda de direitos do que de conquistas e reparação de injustiças. Um dos pontos ressaltados foi que a lei aprovada não incorporou as gratificações concedidas em 2006, previstas para durarem até a efetivação da reestruturação. As críticas ainda foram estendidas aos vereadores, que, segundo o sindicato, mesmo avisados e esclarecidos acerca do sentimento de rejeição do funcionalismo, acabaram por votar em consonância com o Executivo. Por fim, a crítica sobre mais um ano de Revisão Geral Anual de 0,01%. Vale destacar que a APROFEM informou que o líder do Governo na Câmara Municipal antecipara o anúncio de que a Prefeitura pretendia promover as incorporações das gratificações até abril de 2008.

No jornal de mar/abr de 2008, a APROFEM cobrou as incorporações do Governo. Nas negociações, o Governo apresentou a proposta de reajuste nos padrões de vencimento num total de 37,5%, dividido em três anos, sendo 15% já em maio de 2008, com extinção (incorporação) das gratificações. A APROFEM defendeu a incorporação total das gratificações em parcela única e imediata, alegando que esta havia sido a promessa do Prefeito.

Na edição de mai/jun, a APROFEM criticou o Governo por mais um reajuste de 0,01% a título e Revisão Geral Anual e não encarou como vitória os reajustes concedidos setorialmente:

[...] os recentes anúncios pomposos de reajustes para servidores da Educação e Saúde, por exemplo, não merecem reconhecimento, já que representam apenas compensação de pequena parcela da defasagem salarial acumulada ao longo dos últimos anos (no caso da Educação, ocorreu a parcial incorporação de gratificações que já vinham sendo percebidas, desde 2006, por parte de seus Profissionais) (APROFEM, 2008c, p. 1).

Cumpramos observar que o jornal optou por não publicar o resultado das negociações em torno das incorporações das gratificações para o QPE. A Lei nº 14.709, de 3 de abril de 2008, estabeleceu um reajuste de 20% das Escalas de Padrões de Vencimentos, a partir de 1º de maio de 2008, sendo o restante pago em duas parcelas, nos anos de 2009 e 2010.

A APROFEM optou por focar na cobrança do Governo em relação à retomada das reuniões das Mesas de Negociação, exigindo, entre outros pontos, um Plano de Reposição Salarial e a rediscussão da política salarial dos servidores municipais, com revisão da legislação vigente.

Terminaria, aqui, o processo que foi iniciado pela criação das gratificações em 2006, passou pela reestruturação do QPE em 2007, e culminou na incorporação das gratificações.

Vimos que a APROFEM buscou relatar o processo de luta por melhores remunerações de forma combativa e aguerrida, destacando o protagonismo de sua atuação nas conquistas alcançadas. Vale destacar que o sindicato fez questão de reforçar em seus editoriais seu caráter “apartidário e independente”.

Os jornais informaram que a APROFEM atuou de diversas maneiras: envio de cartas e ofícios ao Executivo e aos vereadores; participação nas Mesas Central e Setoriais de Negociação; manifestações e panfletagens. As matérias publicadas ressaltaram que o Governo, por diversas vezes pressionado, seja pela atuação específica da APROFEM, seja pela atuação conjunta das entidades representativas, teve de recuar em suas propostas ou aperfeiçoá-las. As conquistas salariais adviriam, dessa forma, da luta e pressão dos sindicatos do funcionalismo municipal.

Relevante destacar que, a despeito de dar maior destaque à Educação no jornal, uma vez que os profissionais de Educação representam a maior parte de seus filiados, a

APROFEM também deu grande destaque à Pauta Conjunta de Reivindicações, sobretudo à Revisão Geral Anual, que abarca todo o funcionalismo municipal.

Assinalamos, ainda, que nas diversas edições do jornal pairaram tanto o caráter propositivo quanto o reativo do sindicato. Ao mesmo tempo em que a APROFEM pautava o Governo com diversas reivindicações e participava das Mesas de Negociação, também era pautada pelo Governo, tendo, muitas vezes, que lutar para barrar pontos constantes em projetos elaborados pelo Executivo.

Por fim, chamou atenção o fato de o jornal não dar destaque às incorporações das gratificações em 2008, com extensão a servidores até então não abarcados, pleito tão alardeado pelo sindicato desde 2006.

4.2.4.3. FOLHA DE SÃO PAULO

Nesta seção, analisaremos a cobertura do jornal “Folha de São Paulo” acerca das principais movimentações e mudanças envolvendo a remuneração dos profissionais de educação do município de São Paulo, entre os anos de 2006 e 2008.

Como metodologia, utilizamos o portal “acervoFolha”, que contém as edições do jornal desde o ano de 1921. Foram buscados quatro conjuntos de palavras-chave:

1. “educação”; “municipal”; “remuneração”;
2. “educação”; “municipal”; “greve”;
3. “educação”; “municipal”; “gratificações”;
4. “educação”; “municipal”; “plano de reestruturação”.

Nosso objetivo foi mapear as notícias que envolvessem simultaneamente as palavras escolhidas. A partir dos resultados obtidos, foram descartados aqueles que continham numa mesma página do jornal as palavras selecionadas, mas que não faziam parte da mesma notícia. Num segundo momento, foram excluídas as matérias que envolviam a educação municipal, mas não traziam a temática remuneratória ou de reivindicação salarial como foco principal – eram matérias abordando primordialmente a lotação das salas de aula, as jornadas de trabalho, entre outros.

Por fim, obtivemos 17 matérias que atenderam aos critérios definidos. Estas matérias são apresentadas na Tabela 13, abaixo:

Tabela 13 - Matérias do jornal Folha de São Paulo com a temática envolvendo a remuneração dos profissionais de educação municipal de São Paulo (2006 a 2008)

Data	Caderno	Página	Título
29/03/2006	Cotidiano	C8	Professores da rede municipal decidem ficar em greve até a próxima sexta-feira
31/03/2006	Cotidiano	C5	Greve de professores municipais afeta aulas
01/04/2006	Cotidiano	C5	Professores fazem protesto e mantêm greve
05/04/2006	Cotidiano	C6	Professores municipais mantêm paralisação
06/04/2006	Cotidiano	C6	Salário de professor de SP é 2º menor
07/04/2006	Cotidiano	C6	Greve dos professores municipais já é a mais longa desde 1987
08/04/2006	Cotidiano	C6	Prefeitura diz que irá cortar ponto de professor grevista
11/04/2006	Cotidiano	C9	Impasse mantém greve de professores da rede municipal
12/04/2006	Cotidiano	C5	Projeto criticado por grevistas será revisto
13/04/2006	Cotidiano	C1	Professores decidem voltar hoje ao trabalho
29/07/2006	Cotidiano	C1	Kassab anuncia aumento salarial a 65 dias da eleição
12/11/2006	Cotidiano	C11	Gestão Kassab abandona projeto de Serra
15/09/2007	Cotidiano	C5	Professores da rede municipal de SP anunciam greve
25/09/2007	Cotidiano	C5	Professores municipais ameaçam para hoje
26/09/2007	Cotidiano	C6	Professores municipais encerram greve no 1º dia
05/12/2007	Cotidiano	C11	Câmara aprova em 1º turno novo plano de carreira da Educação
10/03/2008	Cotidiano	C6	Kassab dá aumento a professor em ano eleitoral

Fonte: (PROFESSORES, 2006, 2006b; GREVE, 2006, 2006b; TÓFOLI, 2006, 2006b; TAKAHASHI, 2006, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f, 2007, 2007b; SPINELLI, 2006; CÂMARA, 2007; KASSAB, 2008).

A primeira matéria, publicada no dia 29 de março de 2006, portanto um dia após o início da greve dos profissionais de educação municipal, informou que a assembleia dos servidores rejeitou as propostas da Secretaria Municipal de Gestão, decidindo pela paralisação das atividades. A matéria afirmou que, enquanto o presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, reivindicava a fixação de um salário inicial de R\$ 960 (diante dos salários à época de R\$ 509 para professores com ensino médio e R\$ 615 para professores com ensino superior), a SMG havia oferecido o pagamento da primeira parcela da Gratificação por Desenvolvimento Educacional - GDE, em julho daquele ano, equivalente a R\$ 350 (regularmente os funcionários da rede receberiam R\$ 165, afirmou a matéria). Deste modo, não houve acordo sobre o reajuste salarial.

A matéria do dia 31 de março foi a primeira a apontar que uma das reivindicações dos profissionais de educação também era a reestruturação do programa “São Paulo é uma escola”, criado na gestão Serra. Na matéria do dia 1º de abril, o SINPEEM afirmava que o projeto, que previra atividades antes e depois das aulas, acabou por desestruturar outros

programas, como as salas de leitura e informática. Em resposta, a Secretaria de Educação argumentou que as atividades educacionais fora do período de aula eram oferecidas em “espaços da cidade (museus, parques e teatros)” e que haviam sido contratadas outras pessoas para fazer oficinas no programa. (GREVE, 2006, C5).

No dia 06 de abril, a Folha apresentava uma matéria comparando os salários dos professores nas capitais dos estados do Sudeste. Segundo o jornal, São Paulo pagava salários menores que Rio de Janeiro e Belo Horizonte, ficando à frente apenas de Vitória. Enquanto no sistema paulistano, o docente recebia R\$ 7,68 por hora-aula, Belo Horizonte, onde a relação era a mais alta, aparecia com R\$ 12,22 (variação de 37,15%). Em Vitória, o professor recebia R\$ 7,08, e no Rio de Janeiro, R\$ 8,17. A matéria ainda expôs breves colocações dos dois lados da negociação. “Com esse salário, o desestímulo é grande. Há até o abandono simbólico. O professor está lá, mas não tem condição de fazer um bom trabalho. Não tem dinheiro para comprar livro ou um computador”, afirmou o presidente do SINPEEM. Por outro lado, o prefeito Gilberto Kassab apelava para as dificuldades orçamentárias da prefeitura: “[Espero] que os professores, junto com a equipe da prefeitura, encontrem um caminho que entenda a importância da valorização do professor e que saiba das limitações da prefeitura. Não é um ano que vamos resolver todos os problemas de nossos professores”. (TAKAHASHI, 2006, C6).

A matéria do dia 07 de abril chamou a atenção para o fato de a greve de 2006, com 10 dias de duração, já havia se tornado a maior desde o ano de 1987, em que as atividades foram paralisadas por 17 dias. No texto, o presidente do SINPEEM argumentava que “o rebaixamento salarial dos últimos anos” era uma das principais causas da mobilização. (GREVE, 2006b, p. C6).

A matéria do dia 08 de abril mostrou um endurecimento da gestão Kassab em relação à greve, afirmando que a Secretaria de Gestão havia decidido descontar os dias parados dos profissionais com atividades paralisadas. Alegando dificuldades financeiras, o prefeito Gilberto Kassab reiterou a proposta de pagamento da GDE, sem apresentar um índice de reajuste salarial, o que culminou num impasse nas negociações, título da matéria de 11 de abril.

Após a greve completar 15 dias, a Secretaria Municipal de Educação informou que iria reavaliar a implantação do programa “São Paulo é uma escola”. Sobre a questão salarial, no entanto, não houve avanço. Esses foram os tópicos da matéria do dia 12 de abril.

Em 13 de abril, a Folha informava que os professores haviam decidido pôr fim à greve e voltar ao trabalho. A matéria chamava a atenção para o clima tenso da assembleia, em que os participantes tiveram que votar três vezes para que ficasse claro qual havia sido a proposta vencedora, qual seja o fim da paralisação. Enquanto o presidente do SINPEEM defendeu a volta ao trabalho, argumentando que a paralisação tendia a pender força devido ao longo período de duração e à ameaça da gestão do prefeito Gilberto Kassab de descontar os dias parados dos grevistas, parte dos manifestantes defendeu a manutenção da greve, já que a prefeitura não havia concedido nenhum reajuste salarial. Entre as propostas oferecidas pela Secretaria de Gestão, constavam: possibilidade de antecipação do 13º salário; prorrogação do prazo vigente dos concursos já feitos, que venceriam em maio daquele ano; e busca de alternativas para reduzir as atividades administrativas e de logística das escolas. O reajuste salarial seria debatido apenas nas reuniões mensais que ocorriam entre a prefeitura e os representantes dos servidores da educação.

Relevante notar que a próxima matéria veiculada pelo jornal com os temas analisados nesta dissertação data apenas de 29 de julho. Com o título “Kassab anuncia aumento salarial a 65 dias da eleição”, a matéria trouxe os desdobramentos das reivindicações da greve de março/abril e das negociações que ocorreram nos meses subsequentes. O texto enfatizava que, a dois meses da eleição, o prefeito Gilberto Kassab anunciou a criação de gratificações que elevariam entre 9,81% e 54,29% os salários dos professores da rede municipal de ensino, lembrando que a última vez que a categoria tinha recebido aumento real havia sido em 2002, “coincidentemente um ano de eleições para presidente e governador.” (TÓFOLI, 2006b, p. C1).

Essa matéria é de suma importância para entendermos o processo de criação da política de remuneração que vigora até hoje. Em primeiro lugar, houve a criação da Gratificação de Regência, paga aos docentes em sala de aula, com valores entre R\$ 100 e R\$ 450, dependendo da formação do professor e de sua jornada de trabalho. Dessa forma, um professor com licenciatura plena, por exemplo, com jornada de 30 horas semanais, passou a receber o que a matéria chamou de salário-base (que é o padrão de vencimento) de R\$ 923,56, mais a Gratificação de Regência de R\$ 325, resultando em R\$ 1.248,56 por mês. Em segundo lugar, houve o que o jornal chamou de gratificação de “garantia de piso mínimo”. Trata-se da criação de um piso salarial e consequente abono de compatibilização, para aqueles que não alcançarem o valor do piso. O texto apresenta a proposta da seguinte forma:

Com isso, os de licenciatura plena que trabalham 20 horas por semana passarão a ganhar R\$ 950 da seguinte forma: R\$ 615,71 do salário-base, mais R\$ 200 da gratificação de regência, mais R\$ 134,29 da complementação do piso mínimo, o que equivale a um aumento de 54,29%. Se descontado o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor) de 2005 até junho de 2006, que foi de 7,31%, o aumento real fica em 46,98%, segundo a prefeitura. (TÓFOLI, 2006b, p. C1).

A matéria ainda aponta que as gratificações, no entanto, não seriam incorporadas à aposentadoria, nem seriam estendidas aos servidores inativos e do quadro de apoio da Educação (servidores de nível básico e médio). Os sindicatos da Educação protestaram contra as exclusões e afirmaram que continuariam a negociar com a prefeitura. Relevante reproduzir as declarações dos representantes dos dois maiores sindicatos da categoria, mencionados pela matéria: "Precisamos de reajuste para toda a categoria, para ativos e inativos, não de gratificações que não são incorporadas à aposentadoria", disse a vice-presidente da APROFEM, Margarida Prado Genofre. Claudio Fonseca, presidente do SINPEEM, afirmou que a categoria analisaria a proposta e pediria que alguns ajustes fossem feitos. "A proposta revela que a prefeitura tem dinheiro. Então, é preciso apenas melhorar a forma do aumento." (TÓFOLI, 2006b, p. C1).

Antes de passarmos à análise das próximas matérias, vale analisarmos essa primeira etapa de negociações. A Folha de São Paulo apresentou a greve dos profissionais de educação municipal de março/abril de 2006 a partir de duas reivindicações principais: reajuste salarial e revisão do projeto "São Paulo é uma escola". Em relação ao primeiro ponto, não houve acordo entre a prefeitura e os sindicatos, e a prefeitura reafirmou em mais de uma oportunidade a dificuldade financeira que vinha enfrentando. O jornal chegou, inclusive, durante a greve, a veicular uma matéria apontando que o salário dos professores de São Paulo era menor que os de Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Sobre o segundo ponto, apesar de, inicialmente, a Secretaria de Educação ter declarado que o projeto implantado não havia resultado em desestruturação de programas anteriores, tal como alegavam os sindicatos, acabou por aceitar a revisão do projeto, depois de 15 dias de greve. Ao final de 16 dias, a greve era encerrada pelos profissionais de educação, com promessa de negociação salarial nas mesas de negociação mensais na Secretaria de Educação. No final de julho, a prefeitura apresentou reajustes salariais na forma de gratificação de regência e criação de pisos remuneratórios. Como apontou a matéria da época, a alternativa de reajuste encontrada pela prefeitura, embora significasse reajustes significativos para aqueles que seriam beneficiados, excluía os aposentados e os servidores do quadro de apoio. Tal exclusão iniciou um novo

período de negociações que, passando pela reestruturação do plano de carreira em 2007, culminou, em março de 2008, na incorporação das gratificações criadas em 2006 e 2007 nos padrões de vencimentos. Esse segundo momento de negociação não foi coberto de perto pela Folha de São Paulo. Vejamos, a seguir, as poucas matérias que versaram sobre o tema.

Em 12 de novembro de 2006, o jornal trouxe a matéria “Gestão Kassab abandona projeto de Serra”. O texto apontava que o próprio Secretário de Educação reconheceu os erros do projeto “São Paulo é uma escola”: “Reconhecemos que foi um erro a retirada das salas de leitura e de informática da grade. Nós nunca vamos ter vergonha de voltar atrás quando estivermos errados”, disse o secretário. A matéria afirmava, ainda, que o Kassab e Schneider decidiram rever a medida após forte pressão dos professores, incluindo a greve de março/abril.

Em 2007, os debates ficaram sobretudo em torno do plano de reestruturação do quadro dos profissionais de educação. Não houve greve em março/abril/maio. No entanto, a Folha não cobriu o debate em torno do plano. Apenas quatro matérias (três em setembro e uma em dezembro) tratam brevemente do tema. Em 15 de setembro, o jornal veiculou a matéria “Profissionais da rede municipal de SP anunciam greve”. Da pauta de reivindicações de 18 pontos, o jornal destacou três: reajuste salarial de 43%; incorporação das gratificações (o que beneficiaria os aposentados); fim das terceirizações (inclusive da merenda); e que a reestruturação da carreira analisada pela prefeitura não retirasse benefícios da evolução salarial. Vale destacar a declaração do presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, reproduzida na matéria: “A greve é a nossa única forma de pressionar o governo.” (TAKAHASHI, 2007, C5). Em 25 de setembro, a matéria “Profissionais municipais ameaçam greve” apenas reafirmou o já contido na matéria anterior. No dia 26 de setembro, a Folha veiculava que os professores decidiram encerrar a greve no primeiro dia. A suspensão da greve foi feita, segundo o jornal, após reuniões entre diretores do SINPEEM e representantes das Secretarias de Educação e de Gestão, nas quais o governo sinalizou que parte das reivindicações seria atendida. Em relação à questão de remuneração, a prefeitura se dispôs a reabrir a negociação de reajuste salarial e de incorporação das gratificações.

Em 5 de dezembro de 2007, houve apenas uma pequena nota no caderno Cotidiano, com três parágrafos, pontuando que a Câmara havia aprovado em 1º turno o novo plano de carreira da Educação. Não foram encontradas mais matérias contendo a aprovação final do plano, a sanção pelo prefeito ou uma análise do que representava a reestruturação. A Lei nº 14.660 foi publicada no Diário Oficial da Cidade em 27 de dezembro de 2007.

Vimos que a cobertura da Folha de São Paulo em relação à política remuneratória na Educação municipal de São Paulo foi eminentemente informativa, reportando aos leitores o andamento das negociações entre a Prefeitura e os sindicatos.

4.2.5. Análise dos três fluxos

A valorização dos profissionais de educação é um típico tema que permeia o conjunto de questões tidas como relevantes para um governo. No entanto, podem existir momentos específicos em que essas questões ascendem à agenda governamental de forma a chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas e demandar ações concretas.

Como já apontamos anteriormente, para o modelo de múltiplos fluxos, mais relevante do que saber a origem das ideias, é saber quais condições facilitaram a receptividade dessa ideia por parte do governo. Ou, ainda, nas palavras de Kingdon (2003), o que tornou o solo fértil para que uma semente pudesse germinar.

De posse dos dados coletados nas seções e capítulos anteriores, vejamos, agora, então: como a questão da valorização dos profissionais de educação deixou de ser uma mera questão e passou a ser considerado um problema, ascendendo à agenda governamental; como foram desenvolvidas e compartilhadas as ideias a respeito desse problema, transformando-se, essas ideias, em soluções viáveis; e como a dinâmica política e o contexto institucional colaboraram para que a agenda se transformasse.

4.2.5.1. Fluxo de problemas

Na busca por entendermos por que algumas ideias se fixam como questões relevantes em determinados momentos, iniciaremos nossa análise pelo fluxo dos problemas. Kingdon (2003) afirma que, antes de tudo, é preciso diferenciar problemas de condições. Uma condição é uma situação social percebida, mas que não desencadeia necessariamente uma ação em contrapartida. Nesse sentido, podemos afirmar que a valorização dos profissionais de educação, por meio, sobretudo, de salários adequados, é uma condição, já que é um ponto amplamente defendido pela sociedade brasileira. No entanto, nem sempre essa condição passa a ser um problema, de modo a ascender à agenda governamental e demandar providências concretas por parte dos formuladores de políticas públicas.

Como já exposto anteriormente, a transformação das condições em problemas, capturando a atenção dos formuladores de políticas e ascendendo à agenda governamental opera a partir de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Vejamos como esses mecanismos nos auxiliam na compreensão do caso da política remuneratória e de reajustes da educação municipal de São Paulo.

Em relação aos indicadores, podemos notar que um dos entrevistados (S1) destacou que um dos principais motivos para que a Educação passasse a ter reajustes mais significativos decorreu da percepção, por parte do governo, de que, caso não houvesse um aumento na despesa total de pessoal da Prefeitura, haveria o disparo do "gatilho" salarial, obrigando o governo a conceder um reajuste linear a todo o conjunto de servidores. Nesse sentido, seria mais conveniente ao governo dar reajustes mais elevados à Educação, que é a categoria mais numerosa e com maior capacidade de pressão, do que reajustar em percentuais menores, mas com o mesmo ônus orçamentário, todas as categorias da Prefeitura, correndo o risco de acabar não atendendo aos anseios de nenhuma delas. Indicadores de despesa de pessoal e receita corrente teriam, dessa forma, alertado o governo para essa questão, fazendo com que o governo passasse a encarar o disparo do "gatilho" como um problema. O "gatilho", que até então era uma condição para o governo, passava a ser um problema. A alternativa de direcionar o aumento da despesa de pessoal para a Educação serviria, então, a múltiplos propósitos: ao mesmo tempo em que sanaria o problema inicial do "gatilho", acabaria também por diminuir a insatisfação dos profissionais de educação e a pressão dos sindicatos, além de passar, à mídia e à sociedade, uma imagem positiva do governo de investimento na Educação. O pano de fundo institucional para todo esse movimento residiria na Lei Salarial da Prefeitura, a Lei nº 13.303/2002.

Ainda sobre os indicadores, vale ressaltar que o entrevistado de alto escalão da Prefeitura destacou que um dos principais motivos para que o tema da remuneração dos profissionais de educação viesse à tona com mais preocupação no governo foi o fato de a rede municipal estar perdendo professores para outras redes. Ou seja, o governo, ao comparar a remuneração dos professores de São Paulo com a de outros municípios, percebeu que teria de agir sobre essa questão.

Em relação aos eventos (*focusing events*), crises e símbolos, analisamos o que segue, a partir dos dados obtidos nas entrevistas e nos jornais. Foi recorrente, nas falas e nas edições dos jornais, a questão dos reajustes diminutos para Educação no período que vai do fim da década de 1990 até a primeira metade da década de 2000. Os reajustes concedidos sequer

repunham a inflação, e a insatisfação dos servidores só fazia aumentar, resultando em manifestações, paralisações e greves organizadas pelos sindicatos. Acreditamos não ser possível dizer que havia uma crise na Educação paulistana (no sentido de crise contido no termo *focusing events*); mas, não é exagero falar que havia um enorme descontentamento com os reajustes salariais concedidos por consecutivos governos municipais. Greves e manifestações apareciam como eventos recorrentes – que podem ser classificados como *focusing events* -, tornando-se cada vez mais relevantes no cenário de negociações, até culminarem na greve de 16 dias em março/abril de 2006, a maior desde 1987.

Essa greve surgiu, inicialmente, a partir de um *feedback* negativo de um programa governamental. O governo Serra havia acabado de lançar o programa "São Paulo é uma escola", que foi duramente criticado pelos servidores e sindicatos da Educação. Argumentava-se, por parte dos sindicatos, que o programa inundava as escolas de atividades extras e alunos fora do período de aulas, sem oferecer as mínimas condições de trabalho e de infraestrutura. Junto com a reivindicação por melhores condições de trabalho e mudanças no programa, os servidores passaram a cobrar reajustes salariais. Ainda no meio da greve, o recém-empossado secretário de Educação, Alexandre Schneider, reconheceu que o programa "São Paulo é uma escola" precisava passar por revisão e aperfeiçoamento. Na sequência, o governo chegou a um acordo com os grevistas, oferecendo, entre outras coisas, um reajuste salarial que seria concedido em junho. Portanto, um movimento que começou exigindo mudanças num programa do governo acabou por pressionar o governo ao ponto de fazê-lo apresentar a proposta de criação da Gratificação de Regência, que inauguraria todo o processo de negociação que culminaria, em 2008, no primeiro reajuste de piso com incorporação.

Assim como reforça Kingdon (2003), indicadores, eventos, símbolos e *feedbacks*, embora sejam elementos relevantes na sensibilização dos formuladores de políticas públicas, reforçando uma percepção preexistente acerca de uma questão, não conseguem fazer com que uma condição se torne automaticamente um problema. Como a definição do que é ou não um problema é uma construção social, há elementos imprescindíveis de percepção e de interpretação. Assim, a forma como as questões são encaminhadas e os problemas definidos é crucial para que o problema seja, de fato, objeto de atenção e atuação por parte do governo.

4.2.5.2. Fluxo de alternativas e soluções

Como ressalta Kingdon (2003), as ideias surgidas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. No nosso caso, poderíamos dizer que, se o governo de fato quis resolver o problema do “gatilho” por meio de reajustes mais significativos para a Educação, essa solução não estava ligada diretamente ao problema dos baixos salários dos professores, por exemplo. Ao mesmo tempo, a solução inicial proposta pelo governo, de criação da Gratificação de Regência, mesmo que tenha tido a intenção de conceder reajustes salariais aos professores, também tinha como objetivo estimular o professor a permanecer em funções de ensino, sem se desviar para outras funções na Secretaria de Educação, e combater o absenteísmo.

O modelo de múltiplos fluxos descreve, como já mencionamos em capítulo anterior, que, inicialmente, diversas ideias e soluções geradas nas comunidades flutuam em um “caldo primordial de políticas”. Nesse “caldo”, algumas propostas são descartadas, outras permanecem intactas e outras se combinam, gerando novas propostas, de modo que, passado o processo de seleção, apenas as propostas que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, possuem custos e impactos toleráveis, bem como representam valores compartilhados, ganham atenção e passam a ser mais bem aceitas pelo público em geral e pelos formuladores de políticas públicas. Ao final do processo, dessa forma, apenas uma parte das alternativas aventadas inicialmente sobe à superfície e vai ser efetivamente considerada pelos participantes do processo decisório.

No caso da política de remuneração e de reajustes que estamos estudando, existiam, antes do surgimento da política de piso e incorporação, diversas alternativas em meio ao “caldo primordial de políticas”, tanto gestadas no governo, como é o caso das gratificações, como nos sindicatos, como os reajustes lineares para todo o funcionalismo, a revisão da lei salarial, a isonomia salarial para corrigir as distorções causadas pelas ações judiciais, entre outras. No entanto, no processo de seleção dessas alternativas, apenas algumas subiram à superfície e foram efetivamente consideradas para decisão.

Nesse processo, possuem papel primordial as *policy communities*, que são comunidades geradoras de alternativas, compostas por indivíduos que compartilham uma preocupação em relação a uma determinada área (*policy area*). No caso que estamos estudando, identificamos duas comunidades básicas: a do governo, composta pelo prefeito, alto escalão e assessores, e a dos sindicatos, composta pelos dirigentes sindicais e filiados. Como ressalta Kingdon (2003), o processo de difusão de ideias não se dá de forma

automática, sendo necessário que indivíduos defensores de determinadas ideias busquem sensibilizar e convencer não apenas os participantes de sua própria comunidade, mas também de outras comunidades, preparando o terreno para que as propostas sejam progressivamente entendidas e aceitas. Um elemento primordial nesse processo de difusão das ideias, chamado por Kingdon (2003) de *soften up* (algo como “amaciamento”), portanto, é a persuasão.

À medida que o processo de difusão de ideias se desenvolve, há um efeito multiplicador (*bandwagon*), por meio do qual as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. De todas as propostas inicialmente contidas no “caldo primordial de políticas”, o fluxo de políticas então produz uma lista restrita de propostas, que não necessariamente são consensuais dentro das comunidades, mas que serão efetivamente objeto de consideração e debate.

Vejamos como essas categorias se encaixam no processo da política remuneratória e de reajustes em São Paulo. Do lado da comunidade dos sindicatos, são determinantes os espaços de discussão e deliberação, tais como congressos, reuniões de representantes e assembleias. Neles, são feitos diagnósticos da Educação municipal, debatidas possíveis soluções para os problemas encontrados e construídas pautas de reivindicação a serem entregues e negociadas junto ao governo. Nesse processo, a participação dos filiados é, obviamente, fundamental, inclusive para prover maior legitimidade às decisões e elevar o poder de mobilização e pressão dos sindicatos. Três dos entrevistados (S3, S5 e B1) destacaram os papéis do SINPEEM e da APROFEM, justamente por serem os dois sindicatos com maior quantidade de filiados.

Mas possuem um papel decisivo, também, os dirigentes sindicais, em especial o presidente de cada sindicato. O presidente e os dirigentes, além de organizarem e encaminharem as discussões internamente em suas entidades, interagem com outros dirigentes, atuam junto a vereadores e negociam com os representantes do governo. Ademais, são os responsáveis por organizar as manifestações, paralisações e greves deliberadas junto a suas bases.

É preciso ressaltar que, não obstante cada sindicato possua sua forma de organização interna, com espaços de deliberação, propostas e pautas de reivindicação próprios, trata-se de entidades que compartilham preocupações em relação a uma mesma área – a Educação. Na maior parte do tempo, os sindicatos da Educação atuam isoladamente, focando suas atenções em suas respectivas prioridades. Em alguns momentos específicos, no entanto, como em

momentos de pauta unificada, por exemplo, articulam-se entre si e com entidades que representam outras categorias de servidores.

Do lado do governo, alternativas são geradas e debatidas entre o prefeito, o alto escalão e a burocracia (assessores). Geralmente, o prefeito e o alto escalão possuem ideias iniciais e solicitam aos assessores técnicos que realizem estudos a fim de que sejam verificadas as viabilidades orçamentária e operacional de tais ideias. Outras vezes, mesmo sem demandas iniciais por parte do alto escalão, os assessores técnicos são consultados para que sejam apresentadas, a priori, as margens de manobra que o governo possui, sobretudo do ponto de vista orçamentário. Tanto num caso quanto no outro, de posse das informações passadas pelos assessores, o governo seleciona as alternativas mais viáveis dos pontos de vista técnico e político e traça uma estratégia de negociação com os sindicatos. Nessa etapa, são fundamentais o próprio prefeito e alguns secretários. No caso em que estamos estudando, foram essenciais, na linha de frente, os secretários de Educação, Alexandre Schneider, o secretário de Gestão, Januário Montone, e, nos bastidores, os secretários de Finanças, Mauro Ricardo e Luiz Fernando Gusmão. Segundo um dos entrevistados (S2), ainda, o próprio prefeito chamava para si a responsabilidade de negociar uma “solução final”, quando todas as alternativas já haviam sido apresentadas pelo governo e pelas entidades, sem ter sido alcançado um acordo.

Voltando à questão de busca por soluções, mais especificamente, não há como encarmos a geração de soluções fora do campo das negociações entre governo e sindicatos. Esse tópico será mais bem desenvolvido quando tratarmos do fluxo político, mas cumpre aqui fazermos uma observação relevante. Kingdon (2003) ressalta a força das ideias, apresentando-as como parte integrante da tomada de decisões dentro e ao redor do governo. Nesse sentido, afirma que, se formos tentar entender a política pública apenas em termos de conceitos como poder, influência, pressão e estratégia, como estão acostumados os cientistas políticos, estaremos perdendo muito. Assim, enfatiza a centralidade das ideias, como forma de oferecerem uma compreensão da dimensão simbólica do processo de formulação das políticas públicas.

Aqui, vale destacarmos a ressalva de Kingdon. As ideias surgidas e apresentadas pelas comunidades têm muito a dizer sobre suas interpretações a respeito dos problemas, sobre o que pensam seus indivíduos, sobre o contexto em que estão inseridos e sobre a visão de mundo que possuem e perseguem. No caso do governo Kassab, há o simbolismo de ele ter sido um vice que ascendeu à condição de prefeito e que, nesse sentido, como disse um dos

entrevistados (B2), quis mostrar capacidade de administração, além de buscar criar uma marca de gestão. No caso dos sindicatos, há todo um contexto de disputas internas, com a influência de partidos políticos sobre alguns grupos dentro dos sindicatos, o que acaba por condicionar o teor das soluções gestadas. Isso não é empecilho, entretanto, para que soluções que beneficiem o conjunto da categoria sejam perseguidas.

Não obstante estejamos atentos à força das ideias, vemos que, em relação à política que estamos estudando, elas ganham importância dentro do processo de negociação. É nele que as ideias e alternativas são confrontadas, gerando novas ideias e alternativas, até que se construa um acordo entre as partes. Esse processo pode durar meses, envolvendo discussões internas ao governo, assembleias sindicais, articulação com vereadores, costuras de bastidores, entre outros elementos.

A solução da criação de um piso, seguido de incorporações, foi fruto de um processo de quase dois anos de negociação. Esse próprio processo foi, por sua vez, influenciado por aspectos históricos e institucionais que vamos abordar logo abaixo. Mas, apenas para retomar, vimos que a solução de Gratificação de Regência apresentada pelo governo, em junho de 2006, foi aceita pelos sindicatos, mas considerada insuficiente. Nessa época, surgiram também as figuras do piso e do abono complementar, embora restritas aos professores. No decorrer dos meses seguintes, como fruto das negociações, foram criadas as gratificações para especialistas e servidores do quadro do apoio. A solução foi considerada um avanço pelos sindicatos, mas ainda limitada, já que não abarcava os servidores inativos. Só em abril de 2008 havia sido encontrada uma solução que, ao menos momentaneamente, foi consensual e encarada como uma grande conquista pelos sindicatos – reajuste dos pisos com incorporação nos padrões de vencimentos. Inúmeras vezes sindicatos e governo tentaram, posteriormente, acabar com essa política, cada um tencionando para um lado. De um lado, parte dos sindicatos tentou exigir reajustes imediatos e diretamente no padrão de vencimentos. De outro, o governo propunha apenas a elevação do piso, sem a fixação em lei das incorporações. As soluções propostas por um e por outro não se mostraram vitoriosas, tendo sido mantida, em linhas gerais, aquela inaugurada em 2008.

4.2.5.3. Fluxo político

Ao contrário do fluxo de soluções, em que o consenso é construído com base na difusão de ideias e na persuasão, no fluxo político o consenso é construído a partir de um

processo de barganha e negociação política. Nele, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o "clima" ou "humor" nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo (*turnover*) (KINGDON, 2003). O primeiro é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante determinado período de tempo. Esse elemento pode encorajar ou desencorajar os participantes do processo decisório a encamparem certas questões, dependendo de como eles percebem o "clima". O segundo é composto pelos grupos de pressão. Os formuladores de políticas avaliam se o ambiente é favorável ou não a determinada proposta a partir do apoio ou da oposição que as forças políticas organizadas fazem na arena política. A identificação, por parte dos defensores de uma proposta, do posicionamento de cada um dos setores e atores é essencial para que se tenha um desenho claro do equilíbrio de forças em jogo. Vale lembrar que a existência de oposição a uma proposta não significa, necessariamente, que ela terá que ser retirada, mas que haverá custos durante o processo. O terceiro elemento é caracterizado por mudanças de gestão, mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*), mudanças na composição do Legislativo, entre outras. Essas mudanças podem abrir espaço tanto para a entrada quanto saída de itens da agenda governamental. Para Kingdon (2003), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Podemos completar, ainda, como elemento relevante dentro do fluxo político, as instituições. Embora os aspectos institucionais não constem no trabalho original de Kingdon, em 1984, o autor reconheceu sua importância na reedição de sua publicação em 2003. Nessa linha, Mucciaroni (1992) afirma que é preciso investigar quais tipos de estruturas institucionais facilitam ou restringem os problemas e as soluções de alcançarem a agenda. Completa, ainda, reforçando a necessidade de se averiguar a capacidade institucional pré-existente capaz de sustentar os esforços dos formuladores de políticas públicas quando as variáveis situacionais - problemas, soluções e política - são favoráveis para fazer as ideias avançarem. Assim como já expusemos anteriormente, Baumgartner e Jones (1993) também enfatizam a importância de se analisar o contexto institucional na qual a imagem de uma política é desenvolvida. Assim como os demais elementos, as instituições podem ser suportes positivos ou não para uma determinada política.

Passemos às considerações sobre esse fluxo.

Primeiramente, foi bastante mencionado nas entrevistas que, para entender o processo que culminou na implantação da política salarial de 2006, era preciso voltar o olhar

para alguns anos antes, a fim de compreendermos o contexto em que esteve inserido. Do ponto de vista do "clima", vimos que este era de muita insatisfação por parte dos servidores e sindicatos, no início da gestão Serra. Isto porque, segundo os entrevistados, os reajustes concedidos nas gestões Maluf, Pitta e Marta ficaram muito aquém da inflação, fazendo com que com os profissionais de educação tivessem perda de poder aquisitivo durante anos seguidos. A gestão Marta foi considerada como frustrante ou, no mínimo, insuficiente em relação à busca por soluções para a valorização dos profissionais de educação. Ainda que tivessem tido reajustes maiores que o conjunto do funcionalismo, os percentuais para a Educação não cobriram a inflação, o que tornava o cenário ainda pior, dados os patamares rebaixados em que se encontravam os salários. O “clima”, portanto, no início da gestão Serra, era propício para que a questão da valorização salarial dos profissionais de educação chamasse a atenção dos formuladores de políticas públicas e ascendesse à agenda. Não obstante o início da gestão tenha sido marcado por pouco diálogo, como ressaltou um dos entrevistados (S1), o recrudesimento da tensão ao longo de 2005 e início de 2006 levou o próprio prefeito Serra, pouco antes de se afastar, a fechar um acordo com os sindicatos e prometer um reajuste para junho de 2006.

Vale acrescentarmos a esse ponto, também, que a questão da valorização dos profissionais de educação é um tema historicamente presente na sociedade. Nesse sentido, há que se considerar que, desde a Constituição de 1988, que consolidou os percentuais de vinculação orçamentária para a Educação, passando pela LDB, Fundef, PNE e Fundeb, chegando à Lei do piso nacional para o magistério, em 2008, o debate acerca dessa valorização ganhou intensidade, contribuindo para um “clima” favorável de ações de valorização também no município de São Paulo. Voltaremos a esse ponto mais abaixo, quando tratarmos do contexto institucional.

Em relação às forças políticas organizadas, chegamos a um ponto crucial para o entendimento do processo. Os sindicatos da Educação tiveram papel essencial de pressão para que o tema ascendesse à agenda e passasse a ser considerado pelo governo: de apresentação de propostas e contrapropostas a manifestações periódicas para a implementação e manutenção da política. Os entrevistados, tanto burocratas quanto sindicalistas, foram unânimes em reconhecer a importância desse grupo de pressão. Um primeiro aspecto que ajuda a entender essa importância é a quantidade de servidores representados por esses sindicatos. São 116 mil servidores na Educação, entre ativos e aposentados, respondendo por 56% do total de servidores da Prefeitura. Para se ter uma ideia da magnitude, o segundo maior

quadro é o da Saúde, com pouco mais de 28 mil servidores. Um segundo aspecto é a capacidade de organização e mobilização dos profissionais da Educação. Manifestações, paralisações e greves foram capazes de efetivamente pressionar o Executivo. Pressões, estas, tanto para barrar ou exigir modificações em iniciativas do governo, como no caso do projeto “São Paulo é uma escola”, quanto para fazer com que determinadas questões chamem a atenção do governo, como no caso dos reajustes salariais.

Observamos que os entrevistados entendem como relevante a participação dos cinco sindicatos da Educação, mas atribuem – uns com maior ênfase, outros com menor ênfase – um papel de destaque para a atuação do SINPEEM. O principal motivo apontado para esse protagonismo foi o fato de o SINPEEM possuir maior representatividade, no sentido de possuir o maior número de filiados. Este sindicato, aliando instrumentos de pressão nas ruas, como manifestações, passeatas, paralisações e greves, a negociações com o governo, conseguiu ter pontos relevantes de sua pauta de reivindicações considerados e, muitas vezes, atendidos. A greve organizada pelo SINPEEM no início de 2006 desencadeou um processo que seria encerrado, ainda que parcialmente, no início de 2008, com a conquista das incorporações. Outros entrevistados ressaltaram a participação do presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca, como ator imprescindível para o processo.

Durante esses dois anos, inúmeras propostas e contrapropostas foram apresentadas e discutidas na mesa de negociação. A primeira delas, apresentada pelo governo, de criação da Gratificação de Regência, foi considerada excludente e sofreu ataques por parte do SINESP, por exemplo, que representa os especialistas. A pressão dos especialistas e dos servidores do quadro de apoio resultou em mudanças por parte do governo, que acabou criando também outras gratificações. A pressão por valorização dos servidores em início de carreira, de modo a atrair não apenas um maior número de profissionais, mas mais bem qualificados, culminou também na criação dos pisos remuneratórios, operados por meio do abono complementar. Uma vez contemplados esses pontos, o próximo passo era de incorporação das gratificações nos padrões de vencimentos, movimento que beneficiaria também os aposentados. A pressão dos sindicatos continuou por todo o ano de 2007, permeando as discussões em torno da reestruturação da carreira, e resultou no acordo de incorporação em três parcelas: 2008, 2009 e 2010. O ciclo inicial de criação de gratificações, criação do piso, extensão das gratificações, extinção das gratificações e incorporação nos padrões de vencimentos estava terminado. Nos anos seguintes, o movimento básico de pressão seria pelo cumprimento do art. 100 da Lei nº 14.660/2007, ou seja, pelo reajuste anual dos pisos remuneratórios. O que não consta na Lei,

mas que permeou as negociações durante todos os anos posteriores, foi o debate crucial em torno da incorporação do percentual de reajuste concedido ao piso. De um lado, há o governo não querendo se comprometer com a incorporação ou buscando prazos mais dilatados; de outro, os sindicatos pressionando por reajustes mais elevados, com incorporações em menor quantidade de parcelas.

No sentido que apresentamos, os sindicatos aparecem de modo decisivo para o processo, aproximando-se mais das leituras realizadas por Baumgartner e Jones (1993), que acreditam que os grupos de interesse desempenham papel relevante na definição de questões, sobretudo quando essas questões afetam a opinião pública, do que da leitura feita por Kingdon (2003), que vê esses grupos atuando mais no sentido de bloquear questões contrárias do que levar as de interesse à agenda.

O terceiro elemento do fluxo político é o das mudanças dentro do próprio governo. Aqui, há algumas diferenças de interpretação. Enquanto alguns entrevistados afirmaram não ver importância na saída de José Serra e entrada de Gilberto Kassab, em 2006, para a ascensão da questão da valorização salarial dos profissionais de educação e desenrolar do processo, outros veem essa mudança como decisiva. Para o primeiro grupo, a argumentação principal é a que atribui à gestão Serra-Kassab um caráter de continuidade. As políticas iniciadas por Serra teriam sido continuadas por Kassab, sobretudo pela fidelidade deste em relação àquele. O primeiro reajuste, inclusive, prometido para junho de 2006, teria sido negociado pelo próprio Serra, pouco antes de se afastar, ainda em meio à greve de março/abril. Ou seja, o reajuste concedido por Kassab, por meio da Gratificação de Regência, foi o cumprimento de um acordo já assumido por Serra. Já para aqueles que atribuem relevância à mudança de governo ocorrida, a entrada dos novos atores, Kassab e Schneider, foi fundamental, já que estes, segundo os burocratas e o alto escalão entrevistados, enxergavam a necessidade de valorização salarial dos profissionais de Educação, tendo se empenhado pessoalmente para que o objetivo de prover melhores remunerações fosse alcançado. Outro fator mencionado por um sindicalista e um burocrata entrevistados é que Gilberto Kassab, um personagem até então desconhecido do grande público, ao ser alçado à condição de prefeito da maior cidade do país, tinha o desafio de provar sua capacidade de governar e lidar com questões complexas. Ao investir orçamentariamente e politicamente no reajuste salarial dos profissionais de educação, proporcionando reajustes significativos por meio de um novo mecanismo criado, o prefeito estaria atendendo à reivindicação mais relevante da maior categoria de servidores do município, e aquela com maior capacidade de

pressão, além de emitir um sinal positivo à sociedade de que sua gestão via a Educação como uma de suas prioridades. Foi ressaltado, ainda, durante as entrevistas, que as incorporações foram conseguidas em 2008, ano em que o prefeito Kassab buscava a reeleição, que acabou acontecendo em outubro daquele ano, ao derrotar a ex-prefeita Marta Suplicy no segundo turno. O reajuste significativo em ano eleitoral teria sido, dessa forma, um componente a mais na disputa pela reeleição; por outro lado, os sindicatos, valendo-se da singularidade do momento, pressionaram para que o acordo fosse o mais vantajoso possível para a categoria, o que terminou ocorrendo com a correção dos pisos e o reajuste de 37,5% nos padrões de vencimentos (incorporação das gratificações) em três parcelas, sendo a maior delas, de 20%, ainda para 2008.

Diante do exposto, a despeito de ter havido uma continuidade na gestão Serra-Kassab, sobretudo quanto ao cumprimento do plano de governo inicialmente desenhado, entendemos que as trocas de prefeitos e secretários de Educação desempenharam um papel relevante no processo. Isto porque, segundo reportado por mais de um entrevistado, havia uma intenção deliberada por parte do prefeito Kassab de elevar substancialmente a remuneração dos professores, e um empenho pessoal do secretário de Educação, Alexandre Schneider, para que o processo negocial avançasse nesse sentido, inclusive passando pela reestruturação do quadro de profissionais de educação.

Quanto ao contexto institucional, observamos, pelos capítulos anteriores, que ele também foi fundamental para o processo que culminou na política remuneratória e de reajustes salariais implementada. Vejamos alguns aspectos institucionais relevantes. O primeiro deles, já mencionado acima, consiste na legislação federal que avançou no debate envolvendo o financiamento da Educação básica e a valorização dos profissionais de educação. A Constituição Federal de 1988 assegurou que os municípios deveriam aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A LDB, de 1996, definiu e organizou a educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição, inclusive definindo quais despesas poderiam ser consideradas ou não como MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A lei do Fundef, também de 1996, entre outros pontos relevantes, previu que os recursos do fundo deveriam ser empregados exclusivamente em MDE, em especial na valorização do magistério. Esta lei, embora não tenha criado um piso salarial para os professores, foi um marco relevante para que esse debate ganhasse corpo ao longo dos anos seguintes. O PNE 2001-2010 possuiu entre suas metas a criação de um piso nacional para o magistério, que

seria finalmente criado em 2008, por meio da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou dispositivos já previstos na Constituição Federal de 1988 e na LDB. De acordo com a Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderiam fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de 40 horas semanais, abaixo do valor do piso salarial profissional nacional.

Dessa forma, todo o debate de valorização dos profissionais de educação do município de São Paulo está inserido num contexto histórico e institucional mais amplo, de âmbito nacional, como se viu a partir da legislação acima descrita. Como ressaltou um dos entrevistados, o debate sobre a criação do piso nacional contribuiu para que o município de São Paulo considerasse a alternativa de criação de um piso municipal. O piso municipal, inclusive, foi instituído ainda em 2006, portanto dois anos antes do piso nacional. Para esse mesmo entrevistado, num processo dinâmico, ao mesmo tempo em que o contexto nacional de debate do piso influenciou sua implantação em São Paulo, a implantação do piso em São Paulo contribuiu para que o piso nacional fosse enfim regulamentado em 2008. Não podemos perder de vista, entretanto, que o entrevistado de alto escalão destacou que a decisão de criação e valorização do piso esteve diretamente ligada à perda de professores para outras redes municipais, quando da abertura de concursos em outras cidades.

Além disso, outro entrevistado pontuou como relevante fator explicativo o fato de as vinculações orçamentárias da Educação e Saúde obrigarem os governos a gastarem um percentual mínimo nessas áreas, o que acabaria por forçar os governos a negociarem reajustes com os sindicatos. Para nós, no entanto, a existência de vinculação orçamentária por si só não pode ser encarada como garantia de valorização salarial dos profissionais de educação. Pode ser condição necessária, mas não suficiente. Isto porque a vinculação está prevista desde 1988, tendo sido mais bem especificada e regulamentada na LDB e no Fundef, em 1996, sem que houvesse reflexo significativo nos salários da Educação municipal de São Paulo. Os maiores índices surgem apenas a partir do processo de 2006, por uma conjunção de fatores que esta dissertação busca demonstrar.

Outro fator institucional relevante mencionado por mais de um entrevistado foi a criação do SINP em 2002. O SINP teria estabelecido uma metodologia de negociação, com a criação de mesas setoriais; permitido uma melhor estruturação do Fórum das Entidades; desenvolvido um maior empoderamento das entidades; e, por fim, permitido a retomada de um diálogo maior entre as próprias entidades. Apesar de poderem ocorrer reuniões bilaterais entre um determinado sindicato e o governo, além de costuras não oficiais nos

bastidores, entendemos que a existência de uma estrutura organizada e instituída de negociação conferiu maior legitimidade e organicidade ao processo. O Sistema, quando bem gerido, permite que as reuniões de negociação ocorram periodicamente, sejam registradas em ata e tenham regras a serem respeitadas por todos os participantes. Possui, ainda, a vantagem de prever que os acordos pactuados sejam transformados em Protocolos de Negociação a serem assinados pelas partes concordantes e, posteriormente, publicizados.

A Lei Salarial da Prefeitura, Lei nº 13.303/2002, que basicamente reproduziu de maneira mais clara os mecanismos de reajuste inaugurados na Lei nº 11.722/1995, também foi citada como um aspecto institucional relevante. Como já adiantamos anteriormente, a Lei possui dois dispositivos principais: o primeiro apenas reforça o contido no inciso X do art. 37 da CF/1988, que versa sobre a obrigação de se fazer a revisão geral anual dos salários dos servidores públicos; o segundo afirma que, se de um cálculo entre as despesas totais de pessoal e as receitas correntes resultar um percentual abaixo de 40%, um “gatilho” é disparado e o governo é obrigado a conceder o percentual que faltar para se alcançar os 40% a título de revisão geral anual, ou seja, a todo o conjunto do funcionalismo municipal. O cálculo para apurar se o “gatilho” será disparado ou não é feito quadrimestralmente. Dessa forma, em relação ao primeiro dispositivo, visando apenas cumprir o que exige a CF/1988, sucessivas gestões vêm concedendo 0,01% a título de revisão geral anual (SÃO PAULO, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016). Em relação ao segundo dispositivo, as gestões vêm evitando que o “gatilho” seja disparado. Uma das formas mais comuns de se fazer isso é conceder reajustes setoriais mais elevados, frutos de negociações ad hoc, fazendo com que as despesas totais de pessoal se elevem, mas em decorrência da valorização de uma determinada carreira ou de um conjunto selecionado de carreiras. Geralmente, as carreiras que acabam sendo mais beneficiadas são aquelas com maior capacidade de pressão e mobilização ou de maior impacto social. A Lei Salarial, portanto, da forma como está colocada, foi um relevante fator institucional para a ascensão da valorização dos profissionais de educação, uma vez que criou, ainda que de forma não intencional, um incentivo político para que os governos negociassem setorialmente e colhessem os frutos com as categorias que julgassem mais relevantes, ao invés de usarem o mesmo montante orçamentário para cumprir “gatilhos” lineares que afetassem todo o conjunto de servidores, incluindo dezenas de milhares de servidores aposentados. Em resumo, entre gastar concedendo um reajuste pequeno a todos, tornou-se mais interessante, politicamente, gastar o mesmo montante concedendo um reajuste maior a uma única categoria

de servidores, principalmente se esse conjunto possuir apelo social e/ou for composto por carreiras que possuem maior poder de mobilização e pressão, como no caso da Educação.

Por fim, para completarmos os elementos institucionais, um que teve papel fundamental foi a Lei Municipal nº 14.660/2007, que reestruturou o Quadro dos Profissionais de Educação – QPE. O piso já havia sido criado em 2006, mas não havia sido estabelecida nenhuma previsão legal que dispusesse sobre o seu reajuste. Com a Lei, o § 1º do art. 100 estabeleceu: “o piso salarial profissional (...) será fixado anualmente, no mês de maio, em negociação coletiva, que será submetida à aprovação da Câmara Municipal”. Esta foi a garantia legal, por parte dos sindicatos, de que o governo teria que reajustar o piso todo mês de maio. Valendo-se deste dispositivo, os sindicatos passaram a cobrar que a lei fosse efetivamente cumprida e, conseqüentemente, o piso fosse reajustado. O ano de 2008 foi o primeiro em que o reajuste aconteceu. Ocorre que, uma vez que o piso era reajustado, os sindicatos pressionavam para que o percentual de reajuste do piso fosse incorporado nos padrões de vencimento. Com exceção de 2008, em que as incorporações foram resultantes da extinção das gratificações, em todos os anos seguintes em que houve reajuste de piso – 2010, 2011, 2014, 2015 e 2016 – os sindicatos conseguiram concluir as negociações com a garantia, em leis específicas, de que os percentuais de reajuste de piso seriam incorporados nos padrões de vencimento, seja em uma só parcela, como em 2011, seja parcelado, como nos demais anos.

Embora alguns entrevistados não vejam a Lei nº 14.660/2007, em especial seu artigo 100, como fator relevante para a implantação e manutenção da política, argumentando que a luta sindical e a pressão dos servidores foram as grandes responsáveis por essa continuidade, entendemos, como ressaltam outros entrevistados, que o dispositivo contido no § 1º do art. 100 foi fundamental. Isto porque a existência de uma obrigação legal fez com que os sindicatos utilizassem mais esse argumento para que o piso fosse reajustado anualmente. Não apenas porque é necessário garantir uma remuneração digna e adequada aos profissionais, mas porque, como disse um sindicalista, simplesmente porque está na lei e, se está na lei, tem de ser cumprido. Além disso, a cobrança para que a lei fosse cumprida e o piso reajustado fez com que as entidades se organizassem todo início de ano, alimentando uma cultura de organização, deliberação e pressão, por meio de manifestações, paralisações e greves. Não é o caso de supor que não existiria luta por melhores salários se não houvesse o artigo da lei, mas de afirmar que essa luta passa a ganhar um aliado institucional relevante.

4.2.6. Considerações finais

Nas seções anteriores, analisamos as entrevistas e os jornais do SINPEEM, da APROFEM e da Folha de São Paulo, destacando as principais contribuições para a nossa pesquisa. Em seguida, a partir dos modelos teóricos de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) e das análises anteriores, buscamos compreender os três fluxos – problemas, soluções e político.

O fluxo político trouxe os três elementos mencionados por Kingdon (2003): indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* governamental. Como indicador, o fato de que o governo poderia usar os reajustes da Educação para evitar o disparo do “gatilho” para o conjunto dos servidores. Como eventos, citamos as manifestações, paralisações e greves recorrentes, culminando com a greve de 2006. Como crise, justamente o fato de que reiteradas gestões, ao concederem reajustes salariais abaixo da inflação, elevaram o sentimento de indignação da categoria, culminando nos eventos citados. Como símbolo, o fato de a Educação ser vista como prioridade pela sociedade, sendo praticamente um consenso a necessidade de os governos investirem na valorização dos profissionais de educação. Como *feedback* governamental, vimos que a greve de 2006 teve como um dos principais pontos de pauta a melhoria das condições de trabalho e a exigência de revisão do programa “São Paulo é uma escola”. O movimento ganhou força e passou a cobrar com mais ênfase reajustes salariais, fazendo com que o governo criasse a Gratificação de Regência e os pisos remuneratórios em junho de 2006.

No fluxo de soluções, vimos a importância dos sindicatos na difusão das ideias junto a suas bases e da burocracia do Executivo na geração de alternativas tecnicamente viáveis, tanto do ponto de vista orçamentário quanto operacional. Observamos que o prefeito Kassab e o secretário de Educação Schneider estavam empenhados pessoalmente na valorização salarial dos profissionais de educação, mas dependiam dos estudos da burocracia para que, então, pudesse ser decidida a proposta a ser apresentada pelo governo nas mesas de negociação. Se, por um lado, o governo teve papel relevante ao apresentar a proposta inicial de criação da Gratificação de Regência e dos pisos remuneratórios, os sindicatos foram imprescindíveis para a formulação das soluções posteriores, quais sejam a de extensão das gratificações a todos os servidores da Educação e, na sequência, a de extinção dessas gratificações por meio de sua incorporação nos padrões de vencimentos. A solução do

reajuste do piso com incorporação acabou sendo uma relevante conquista para os sindicatos, já que incluiu os aposentados e garantiu reajustes para três anos. Por outro lado, mostrou-se viável também para o governo, pois possuía impacto orçamentário diluído, ao mesmo tempo em que beneficiava a maior e mais mobilizada categoria do funcionalismo municipal, evitando, dessa forma, o pagamento do “gatilho” da Lei Salarial.

No fluxo político, notamos que o “clima” nacional foi propício para que a questão da valorização dos profissionais de educação viesse à tona com mais força, já que reiteradas gestões vinham provendo reajustes abaixo da inflação, sendo uma delas a gestão de Marta Suplicy, que era tida como esperança de salários mais elevados por grande parte da categoria. Além disso, o debate nacional acerca do financiamento da educação básica e da valorização dos profissionais de educação contribuiu para que o “clima” fosse ainda mais favorável para que soluções fossem encontradas. Vimos, também, que os sindicatos foram decisivos enquanto forças políticas organizadas, pressionando o governo por melhores salários e participando ativamente das negociações, inclusive com a apresentação de propostas e contrapropostas, e não apenas barrando propostas do governo tidas como ataques à categoria. As manifestações, paralisações e greves também foram fundamentais como instrumentos de pressão. Em relação às mudanças no governo, vimos que a passagem de bastão de José Serra para Gilberto Kassab, com a troca do secretário de Educação, saindo José Pinotti e entrando Alexandre Schneider, contribuíram positivamente para o surgimento de um terreno fértil para a política. No tocante ao contexto institucional, observamos que o contexto nacional histórico e institucional (CF/1988, LDB, Fundef, PNE, Fundeb e PSPN), o SINP, a Lei Salarial Municipal (Lei nº 13.303/2002) e a Lei que reestruturou o QPE (Lei nº 14.660/2007) foram relevantes para o processo.

De posse da análise sobre os três fluxos, veremos, na próxima seção, como se dá a mudança na agenda governamental, a partir de 2006.

4.3. A convergência entre problemas, soluções e dinâmica política

4.3.1. Introdução

Cada um dos três fluxos, segundo Kingdon (2003), segue uma lógica própria, mas com relativa independência entre eles, já que, embora teoricamente autônomos, na prática podem acabar se influenciando mutuamente durante o processo de formação da agenda. Dinâmicas políticas, por exemplo, podem pressionar para que um tema específico seja

inserido na agenda governamental, independentemente de o problema ter sido avaliado como relevante para o governo.

Nesta seção, analisaremos a convergência desses três fluxos na política de remuneração e de reajustes salariais na Educação do município de São Paulo, que permitiu que o tema ganhasse relevância durante a gestão Kassab, a partir de seu ingresso na agenda governamental. Além da análise desse momento, apresentaremos considerações sobre a implementação e manutenção da política.

4.3.2. O ingresso da valorização dos profissionais de educação na agenda

Como vimos anteriormente, para que uma questão desperte a atenção dos formuladores de políticas públicas e passe a integrar a agenda, é preciso que um problema seja reconhecido, uma solução esteja disponível e as condições políticas sejam propícias. É da conjugação desses três fluxos que advém a mudança na agenda, de acordo com o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003). Já no modelo de equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), a mudança na agenda é fruto de um momento de “pontuação no equilíbrio”, situação na qual o equilíbrio, caracterizado pelo incrementalismo, dá espaço a mudanças rápidas e pontuais na agenda. Nesse momento, uma questão antes marginal ao processo decisório passa a ocupar o centro das atenções e preocupações dos formuladores de políticas. A mudança no equilíbrio ocorre quando uma ideia se difunde (*feedback* positivo), criando uma imagem (*policy image*) ou gerando um entendimento compartilhado sobre uma política, que se concretiza numa determinada estrutura institucional. A imagem é construída por meio da ligação entre problemas e soluções, alcançando, assim, o macrossistema – ou agenda governamental. É possível notarmos, dessa forma, que tanto um modelo quanto outro considera fundamental, para a mudança na agenda, a relação entre problemas, soluções e contexto político.

A ascensão de uma questão à agenda é facilitada em momentos nos quais se verifica uma oportunidade para a convergência dos três fluxos – problemas, soluções e política. Essa oportunidade, de acordo com Kingdon (2003), é geralmente originada nas dinâmicas internas do fluxo de problemas ou do fluxo político. No primeiro caso, uma condição passa a ser caracterizada como um problema e ganha destaque, demandando atenção governamental. Para tentar resolver esse problema, os formuladores de políticas buscam ideias no fluxo de soluções, sendo que algumas são selecionadas e outras descartadas. No segundo caso, dinâmicas políticas podem criar oportunidades para a ação governamental. São mais propícias

a integrarem a agenda governamental aqueles problemas que se encaixam nas diretrizes políticas do governo. Segundo Kingdon (2003, p. 202), apenas o fluxo de problemas e o fluxo político conseguem elevar uma questão à agenda governamental. O fluxo de soluções, ao contrário, possui influência apenas na especificação de alternativas, não sendo relevante para o processo de formação da agenda.

No caso da política de remuneração e de reajustes salariais da Educação no município de São Paulo, a ascensão de Gilberto Kassab a prefeito representou uma oportunidade concreta para a mudança. Como vimos anteriormente, mudanças de gestão e de membros do governo (*turnover*) constituem um dos momentos mais propícios para novas questões emergirem na agenda. A despeito da continuidade quanto às diretrizes do programa de governo vitorioso nas eleições de 2004, a chegada de Kassab, juntamente com seu secretário de Educação, Alexandre Schneider, criou um ambiente político propício para a ascensão da questão da valorização salarial dos profissionais de educação à agenda governamental, conforme observamos a partir das entrevistas e das análises dos jornais. No plano econômico, é relevante ressaltar que as receitas da prefeitura cresciam vigorosamente no período, reflexo do momento econômico vivido pelo Brasil.

Como dissemos acima, o papel do prefeito, enquanto ator do processo, foi fundamental para o acesso da questão à agenda. Dentro do governo, os secretários mais relevantes foram o de Gestão, o de Finanças e o de Educação. Embora o governo tenha apresentado, inicialmente, uma proposta de criação de Gratificação de Regência, tendo criado outras gratificações na sequência, acabou cedendo, extinguindo as gratificações, e as incorporando nos padrões de vencimentos. Os cálculos de impacto orçamentário e de viabilidade econômica ficavam a cargo da Secretaria de Finanças. Na outra ponta, quem se sentava à mesa de negociação com os sindicatos eram os secretários de Gestão e de Educação. A articulação entre os secretários e o prefeito foi essencial para que o tema da valorização salarial encontrasse terreno propício para ser recepcionada pelo governo, como relatou mais de um entrevistado, entre eles o de alto escalão, que tinha canal aberto direto com o prefeito.

Em relação ao papel do Legislativo, vimos que nenhum dos entrevistados atribuiu papel relevante aos vereadores no processo de formação da agenda. As únicas menções foram para os anos de 2007 e 2011. No ano de 2007, a importância ficou mais vinculada às questões contidas na reestruturação do QPE e na tramitação do projeto de lei que daria origem à Lei nº 14.660/2007. Em 2011, o destaque foi para o episódio em que o Executivo enviou um Projeto de Lei à Câmara Municipal prevendo um reajuste do piso de 29% e os vereadores, numa

articulação comandada pelo então vereador do PT, Zé Américo, aprovaram um reajuste maior, de 33,79%. O prefeito, temendo um desgaste maior, acabou não vetando o artigo, tendo sido mantido aquele aprovado pela Câmara. Com exceção desses episódios, vimos que os vereadores acabaram não exercendo influência relevante na formação da agenda, nem positivamente nem negativamente.

Assim como a Câmara Municipal, outros dois atores que não desempenharam papel relevante no processo foram a mídia e a sociedade. Segundo os sindicalistas, a mídia ou simplesmente não foi relevante para o processo ou teve um papel negativo. Isto porque, de acordo com alguns deles, a mídia atuava e atua mais no sentido de criminalizar os movimentos sindicais, condenando manifestações, paralisações e greves, do que de apoiar a luta por maiores salários e melhores condições de trabalho. Os burocratas e o entrevistado de alto escalão, no entanto, apenas mencionaram que a mídia não teve papel relevante. É preciso ressaltar, ainda, que, a partir da análise das matérias da Folha de São Paulo, observamos que a cobertura do período foi eminentemente informativa, destacando as movimentações em torno das paralisações e greve e reportando os resultados das negociações.

Em relação à sociedade civil (municípios em geral), alguns entrevistados afirmaram que, embora a população exija que os professores sejam bem pagos e reconheçam o relevante papel da Educação para o futuro do país, não há um engajamento de fato para valorização dos profissionais de educação. No geral, não podemos afirmar, a partir dos dados analisados, que a sociedade civil desempenhou papel relevante na formação da agenda.

Por outro lado, conforme se depreende dos dados das entrevistas e das matérias publicadas nos jornais, foram fundamentais para o processo, ainda no fluxo político, os sindicatos da Educação. Por meio de pressão constante, seja nas ruas seja nas mesas de negociação, essas forças políticas organizadas conseguiram criar um ambiente propício para a mudança na agenda. É preciso destacar, aqui, o papel relevante desempenhado pelo SINPEEM, o sindicato municipal com o maior número de filiados, que foi capaz de organizar congressos, manifestações, atos, paralisações e greves ao longo dos anos. Sobretudo por meio das manifestações com milhares de profissionais nas ruas e em frente à Prefeitura, o sindicato construiu uma cultura de pressão sobre o governo por reajustes salariais.

Desta maneira, a formação da agenda, no plano político, pode ser explicada por um conjunto de fatores que envolve: o momento específico de mudança na gestão do executivo municipal; a atuação do prefeito, com o apoio de seus secretários; a pressão dos sindicatos; o

"clima" nacional favorável à valorização dos profissionais de educação; e o contexto institucional, com a legislação nacional e o histórico de debate em torno do piso remuneratório de professores, a Lei Salarial Municipal, o SINP e a Lei nº 14.660/2007.

A partir destes eventos, podemos avaliar que houve a abertura de uma janela política (*political window*), ou seja, a criação de uma oportunidade de mudança na agenda originada pela dinâmica interna do fluxo político. Entretanto, embora seja uma condição necessária, a existência dessa oportunidade não é condição suficiente para que as questões envolvendo a valorização salarial dos profissionais de educação passem a integrar a agenda. Embora tivesse chance de ser alçada à agenda decisional pela dinâmica política dos anos iniciais do governo Kassab, a política remuneratória e de reajustes salariais via piso e incorporações ainda precisaria estar vinculada a um problema percebido pelo governo e a soluções disponíveis viáveis para efetivamente se consolidar na agenda.

No caso em que estamos estudando, a definição do problema estava ligada à percepção de que os profissionais de educação eram mal remunerados. Nesse sentido, os dados serviram para reforçar que os reajustes salariais amealhados por esses profissionais ao final da década de 1990 e início da década de 2000 haviam sido menores que os índices inflacionários. O poder de compra reduzido e as baixas remunerações, sobretudo no início de carreira, tornavam a questão um grande problema para o maior município do país, que estava perdendo professores para outros municípios. Além disso, eventos focalizadores, como as greves, e *feedbacks* governamentais negativos, como em relação ao programa "São Paulo é uma escola", jogavam luz sobre o problema da valorização dos profissionais de educação. A definição do problema por parte do governo, em conjunto com os sindicatos, dessa forma, foi fundamental ao processo de formação da agenda porque operou a transformação de determinadas interpretações da realidade em percepções compartilhadas.

Dessa forma, paralelamente aos eventos no fluxo político, que criam oportunidades de mudança na agenda, as chances de uma questão alcançar a agenda são majoradas quando problemas são reconhecidos e compartilhados pelos formuladores de políticas públicas. A atenção do governo sobre o problema dos baixos salários dos profissionais de educação, e a necessidade de ação nesta área, foi encampada, com o aval e sob orientação do prefeito, pelos secretários da prefeitura, sobretudo pelo secretário da Educação, que assumiu a linha de frente das negociações em grande parte do tempo e procurou conectar o fluxo de problemas com o fluxo político.

A conexão entre o fluxo de problemas com o fluxo político, no entanto, não é capaz de produzir, por si só, mudanças na agenda. A existência de soluções viáveis é essencial para que os temas subam à agenda e as mudanças aconteçam. No caso da valorização salarial dos profissionais de educação, a partir das oportunidades trazidas pelo fluxo político e das definições de problema elaboradas, diversas alternativas poderiam e, de fato, foram apresentadas e consideradas pelos sindicatos e pelo governo, ao longo de 2006 e 2007. Assim, para compreendermos como a questão da valorização salarial conseguiu alcançar a agenda, devemos nos voltar, agora, para a análise da seleção de alternativas e sua conexão com os demais fluxos, efetuada principalmente pelo *policy entrepreneur*.

No início da gestão Serra-Kassab, não existia uma proposta formal de valorização salarial dos servidores da Educação municipal. O ano de 2005 foi marcado por manifestações dos sindicatos e pela manutenção, pelo governo, das mesmas políticas que já vinham sendo adotadas pelas gestões anteriores, quais sejam revisão geral anual próxima de zero e política de gratificação, por meio da GDE. O contexto político de 2006, com a intensificação da pressão dos sindicatos e a ascensão de Kassab à prefeitura, aliado à identificação cada vez mais clara do problema da remuneração dos profissionais de educação, fez com que se criasse um cenário favorável para a busca de soluções. É bem verdade que os sindicatos não apenas possuíam, mas já haviam apresentado diversas alternativas ao governo Serra-Kassab e aos governos anteriores. O SINPEEM, por exemplo, já em 2003 falava em piso salarial, reposição da inflação, aumento real dos salários e extensão da GDE aos aposentados. Em 2004, apresentava as propostas de piso salarial de três salários mínimos e incorporação da GDE. Em 2005, defendeu reposição inflacionária e aumento real de salários, com a criação de um mecanismo de proteção ao valor real dos salários contra os efeitos da inflação e um piso de três salários mínimos.

É possível notarmos, dessa forma, que os principais elementos da política de remuneração e de reajustes salariais adotada a partir de 2006 e completada em 2008 já estavam presentes nas reivindicações do SINPEEM: criação de um piso, extensão das gratificações aos aposentados, incorporação das gratificações e criação de um mecanismo de proteção ao valor real dos salários contra os efeitos da inflação. No entanto, até que fossem alcançados todos esses elementos em 2008, foi necessário um longo processo de negociação entre governo e sindicatos que começou em 2006, com a apresentação das primeiras propostas pelo governo, quais sejam as criações do piso remuneratório para professores e da Gratificação de Regência. Mesmo contemplando a maior parte do quadro dos profissionais de

educação, que eram os professores, a solução foi vista como insuficiente por parte dos sindicatos, uma vez que excluía os especialistas e os servidores do quadro de apoio, além de não estender a gratificação aos aposentados. Iniciava-se, então, um longo processo de negociação com o governo, que permeou a reestruturação do QPE em 2007, para que esses itens de reivindicação fossem contemplados.

No decorrer do processo de negociação, a atuação das comunidades de especialistas ligadas ao governo ou aos sindicatos também influenciou a seleção de alternativas. Como dissemos acima, diversas alternativas encontravam-se disponíveis nos sindicatos, fruto de deliberações em congressos e assembleias. Mesmo difundidas e compartilhadas dentro de sua comunidade, essas ideias não se difundiam nem circulavam como alternativas viáveis dentro da outra comunidade relevante para o processo, qual seja o governo e seu grupo mais restrito formado pelo alto escalão e assessores da burocracia. Nesse sentido, para que as ideias presentes nas comunidades sejam adotadas numa política, é necessário um longo processo de difusão e amaciamento (*soften up*), auxiliando na seleção dessas ideias.

Esse processo foi movido principalmente por três atores, que são os *policy entrepreneurs* do processo que estamos estudando, conforme observamos a partir da análise dos dados que realizamos: o prefeito Gilberto Kassab, o secretário de Educação, Alexandre Schneider, e o presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca. Dotados das três principais qualidades apontadas por Kingdon (2003) que um empreendedor de políticas públicas deve possuir - crédito frente a uma audiência, ou seja, legitimidade; conexões políticas e habilidades de negociação; e persistência, implicando a disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais -, os três mobilizaram diferentes públicos com relação às soluções apresentadas. Do lado do governo, o prefeito Kassab deliberou pela elevação das remunerações dos professores e passou a atuar junto a seu secretariado para viabilizar sua decisão; o secretário Schneider articulou e construiu as ideias de valorização salarial junto ao prefeito, aos demais secretários e aos técnicos da burocracia, apresentando-as, na sequência, nas mesas de negociação. Do lado dos sindicatos, Fonseca articulou e disseminou as propostas de reajustes salariais junto aos demais dirigentes e à sua base de filiados, além de levar as decisões das assembleias de servidores às reuniões de negociação com o governo.

Nesse processo de geração de alternativas e de *soften up*, a atuação dos empreendedores de políticas públicas foi fundamental. Ao difundir as propostas, as ideias são muitas vezes colocadas para circular como "balões de ensaio", testando as reações dos mais

diversos participantes do processo, sendo algumas descartadas e outras revisadas, em função das reações observadas. No campo dos problemas, os empreendedores também possuem papel central, ao selecionarem um tipo de definição ao invés de outras, bem como ao enfatizarem determinados aspectos dos problemas. Nesse sentido, cada empreendedor emprega narrativas e indicadores que possam ilustrar e definir um problema. Com relação à questão política, os empreendedores são também fundamentais, já que atuam para que se evite um esgarçamento das negociações e, então, acordos possam ser alcançados.

Dessa forma, na conexão dos fluxos de problemas, soluções e política, a atuação dos empreendedores torna-se essencial. Quando uma oportunidade para mudança na agenda surge, os empreendedores organizam e combinam ideias a respeito de soluções e problemas. Em momentos específicos, quando se abre uma janela de oportunidade, seja em decorrência de eventos ocorridos no interior do fluxo político (ascensão do vice-prefeito), seja em função de um problema percebido (baixa remuneração dos professores), a atuação dos empreendedores foi essencial para fazer a conexão entre os três fluxos, sem a qual uma questão (valorização dos profissionais de educação) não ascenderia à agenda. Como afirma Kingdon (2003),

(...) an item's chance for moving up on an agenda are enhanced considerably by the presence of a skillful entrepreneur, and dampened considerably if no entrepreneur takes on the cause, pushes it, and makes the critical couplings when policy windows open (KINGDON, 2003).

Vale ressaltar que, embora parte dos entrevistados não tenha apontado a existência de empreendedores de políticas públicas no processo que estamos analisando, enquanto outros ficaram em dúvida sobre as personagens que poderia ter assumido este papel no cenário descrito, vimos que outra parte dos entrevistados atribuiu maior relevância aos três atores que destacamos. Ao analisar todos os dados coletados, e à luz das definições de Kingdon (2003), concluímos que esse papel coube, como afirmamos acima, ao prefeito Gilberto Kassab, ao secretário de Educação, Alexandre Schneider, e ao presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca. O engajamento pessoal, com mobilização de recursos diversos, de cada um desses atores, foi decisivo para a confluência dos três fluxos e, conseqüentemente, para a ascensão do tema da remuneração à agenda e sua posterior implantação.

Ao contrário do ocorrido em relação aos empreendedores de políticas públicas, todos os entrevistados, ao serem apresentados aos conceitos de janela de oportunidade, fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político, e indagados se viam, no processo de ascensão à agenda e implementação da política de remuneração e reajustes salariais via piso e incorporações, a abertura dessa janela e a confluência dos três fluxos, foram unânimes ao afirmar que sim. A janela de oportunidade, dessa forma, abriu-se e o momento não foi desperdiçado. Pelo contrário, deu início à política que destacamos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise do processo da formulação da política de remuneração e de reajustes salariais da educação paulistana a partir de 2006, os modelos de formação da agenda foram fundamentais para nos auxiliar na condução deste trabalho, de modo a podermos tecer, agora, algumas considerações finais.

Em primeiro lugar, vimos que a simples existência de baixos salários para a educação ou de defasagens desses salários em relação à inflação não fez com que essas questões, por si só, chamassem a atenção dos formuladores de políticas públicas ao ponto de fazer com que elas ascendessem à agenda governamental e depois à agenda decisional. Como salientado por Kingdon (2003), as condições tornam-se problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que se deve fazer algo a respeito. Aqui, não estamos afirmando que a questão da valorização dos profissionais de educação tornou-se um problema somente na gestão Kassab. Ocorre que nessa gestão houve uma confluência de fatores dentro dos fluxos de problemas, de soluções e político - objetos de nossa investigação ao longo desta dissertação - que possibilitou a ascensão dessa questão à agenda e a implantação de uma nova política. Dessa forma, indicadores, eventos focalizadores, crises e *feedback* das ações governamentais foram decisivos para transformar condições em problemas compartilhados. Salários defasados, reajustes por anos seguidos abaixo da inflação, remuneração de início de carreira não atrativa, manifestações, paralisações e greves, bem como a oposição a determinados programas governamentais fizeram com que o problema da valorização dos profissionais de educação ganhasse importância ainda maior.

Em segundo lugar, a dinâmica política desempenhou papel fundamental. A começar pela ascensão de Gilberto Kassab a prefeito e pela chegada de Alexandre Schneider à secretaria de Educação. Se, por um lado, essa mudança no governo não chegou a representar uma ruptura em relação ao programa de governo vitorioso nas urnas em 2004, ela trouxe condições propícias para que o tema da valorização dos profissionais de educação pudesse prosperar, sobretudo pela forma como foram conduzidas as negociações em torno do tema. Outro ponto que podemos ressaltar é o papel fundamental de pressão dos sindicatos da Educação, com destaque para a atuação do SINPEEM. Os sindicatos pressionaram o governo nas mesas de negociação e nas ruas, para que fossem tomadas medidas concretas de valorização salarial que não passassem pela criação de gratificações. Por meio de manifestações, greves e negociações com a Prefeitura, alcançaram suas reivindicações, até o

acordo de incorporação das gratificações fechado em 2008. É preciso ressaltar, no entanto, que as soluções foram construídas conjuntamente com o governo, que, desde 2006, deliberou por iniciar um processo de elevação das remunerações dos professores. Em relação ao contexto institucional, o debate nacional em torno do financiamento da educação, por meio da legislação envolvendo as vinculações orçamentárias, o Fundef e o Fundeb, e da valorização dos profissionais de educação, por meio do PNE e da criação de um piso salarial nacional do magistério, também foi crucial para entendermos em que conjuntura estava inserido o debate da educação municipal. O contexto econômico nacional, refletindo-se em robustas taxas de crescimento das receitas do município de São Paulo, também foi fator relevante para compreendermos a disponibilidade orçamentária da época. Por fim, merece destaque, ainda em relação às instituições, a Lei Salarial Municipal (13.303/2002), a criação do SINP e a Lei que reestruturou o QPE (14.660/2007). Todos esses elementos citados foram relevantes para a criação de um contexto político favorável.

Em terceiro lugar, a transformação de condições em problemas e a existência de um contexto político favorável, no entanto, sem que haja soluções difundidas, aceitas e tidas como viáveis, não promovem mudanças na agenda. É preciso que alternativas sejam apresentadas, discutidas e modificadas, de modo que soluções compartilhadas estejam disponíveis quando o fluxo de problemas e o fluxo político demandarem ações concretas. Nesse sentido, a difusão de alternativas dentro dos sindicatos, por meio de congressos, reuniões de representantes e assembleias, foi fundamental, do mesmo modo que também o foi a busca de alternativas viáveis dentro do governo.

A partir desses três pontos principais, vimos que os três fluxos - de problemas, de soluções e político - convergiram, de modo a proporcionar a ascensão da questão da valorização dos profissionais à agenda governamental e a implementação da política de remuneração e de reajustes salariais via piso e incorporações. Observamos que os empreendedores de políticas públicas do processo – o prefeito Gilberto Kassab, o secretário de Educação, Alexandre Schneider, e o presidente do SINPEEM, Claudio Fonseca - tiveram papel fundamental para a conexão dos três fluxos, valendo-se da janela de oportunidade que foi aberta no período.

A política inaugurada trouxe pontos positivos tanto para o governo quanto para os sindicatos, e esse é um dos motivos para a sua continuidade. Podemos listar, em relação ao governo: proporcionou elevação da despesa total de pessoal por meio de reajustes significativos à categoria mais numerosa e com maior capacidade de pressão, dispensando,

dessa forma, o pagamento de "gatilhos" salariais na forma de reajustes lineares para o conjunto do funcionalismo; conseguiu diluir impactos orçamentários vultosos através do parcelamento das incorporações; pôde explorar a imagem, junto à mídia e à sociedade, de uma gestão que investiu na Educação e valorizou os professores, chegando a 2012 tendo proporcionado aos professores um dos maiores pisos do país; evitou greves e desgastes numa área altamente sensível do ponto de vista do impacto social e midiático. Em relação aos sindicatos, podemos citar: proporcionou reajustes significativos à categoria - 141% de 2008 a 2016 -, resultando em 43% de ganho real; proporcionou acordos em negociação que garantiram reajustes em lei para anos subsequentes; fortaleceu a cultura de organização anual da categoria em torno da data-base de maio e do reajuste do piso remuneratório.

É preciso ressaltar, no entanto, que a política também trouxe pontos negativos. Entre eles, podemos citar: relativo achatamento no início da carreira, já que os servidores que se encontram nos anos iniciais recebem a mesma remuneração - o valor do piso -, a despeito de pertencerem a referências distintas, ou seja, apesar de alguns já terem obtido progressão funcional; divisão temporal na percepção dos reajustes remuneratórios – basicamente dois grupos: aqueles que, num ano, percebem reajuste remuneratório quando há reajuste do piso (servidores em início de carreira), e aqueles que, noutro ano, percebem reajuste quando há as incorporações nos padrões de vencimentos (servidores do meio para o final de carreira e aposentados); aprofundamento da setorialização dos reajustes salariais na Prefeitura de São Paulo.

Merece destaque para a manutenção da política até hoje a Lei nº 14.660/2007. Por meio de seu artigo 100, que prevê a fixação anual do piso, os sindicatos ganharam um forte aliado em sua luta por melhores salários. Por mais que eventualmente haja incorporações (reajustes dos padrões de vencimentos) previstas para os anos seguintes, frutos de negociação, a Prefeitura deve, por lei, reajustar anualmente o piso. Foi assim ao longo das gestões de Kassab e Haddad. Vale ressaltar, que, enquanto o reajuste do piso nacional do magistério é definido de forma automática, a partir do crescimento do valor anual mínimo por aluno do Fundeb, os índices de reajuste do piso da Educação municipal de São Paulo são definidos por meio de intensos processos de negociação entre os sindicatos e o governo. Esse mecanismo faz com que instrumentos de pressão, tais como manifestações, paralisações e greves sejam recorrentemente utilizados, e que os sindicatos tenham que estar em estado constante de mobilização.

Tendo em vista o que expusemos ao longo de todo o trabalho, esperamos que esta dissertação possa contribuir para a reflexão e para a compreensão em torno do processo de formação da agenda da política de remuneração e de reajustes salariais via piso e incorporações do município de São Paulo. Esperamos, ainda, ter contribuído para a expansão do uso de modelos de formação da agenda para casos brasileiros. O uso do ferramental oferecido por esses modelos nos permitiu enxergar o processo a partir de categorias analíticas que nos trouxeram a oportunidade de explicá-lo. Como o foco deste trabalho recaiu sobre o processo de formação da agenda, tendo nossas análises apenas perpassado pelas etapas de implementação, manutenção e avaliação da política, torna-se de grande interesse que estudos posteriores se debrucem sobre essas outras etapas, também tão relevantes para o ciclo de políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS³⁹

AÇÃO EDUCATIVA. **STF publica decisão final sobre o Piso Salarial do Magistério.**

2011. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/todas-noticias/2688-acao-na-justica>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

APROFEM. **Jornal APROFEM.** Set/Out de 2003 – Ano XXI – Nº 113. São Paulo, 2003.

_____. **Jornal APROFEM.** Nov/Dez de 2003 - Ano XXI - Nº 114. São Paulo, 2003b.

_____. **Jornal APROFEM.** Jan/Fev de 2005 - Ano XXIII - Nº 121. São Paulo, 2005.

_____. **Jornal APROFEM.** Mar/Abr de 2005 - Ano XXIII - Nº 122. São Paulo, 2005b.

_____. **Jornal APROFEM.** Mai/Jun de 2005 - Ano XXIII - Nº 123. São Paulo, 2005c.

_____. **Jornal APROFEM.** Jul/Ago de 2005 - Ano XXIII - Nº 124. São Paulo, 2005d.

_____. **Jornal APROFEM.** Set/Out de 2005 - Ano XXIII - Nº 125. São Paulo, 2005e.

_____. **Jornal APROFEM.** Nov/Dez de 2005 - Ano XXIII - Nº 126. São Paulo, 2005f.

_____. **Jornal APROFEM.** Jan/Fev de 2006 - Ano XXIV - Nº 127. São Paulo, 2006.

_____. **Jornal APROFEM.** Mar/Abr de 2006 - Ano XXIV - Nº 128. São Paulo, 2006b.

_____. **Jornal APROFEM.** Mai/Jun de 2006 - Ano XXIV - Nº 129. São Paulo, 2006c.

_____. **Jornal APROFEM.** Jul/Ago de 2006 - Ano XXIV - Nº 130. São Paulo, 2006d.

_____. **Jornal APROFEM.** Set/Out de 2006 - Ano XXIV - Nº 131. São Paulo, 2006e.

_____. **Jornal APROFEM.** Nov/Dez de 2006 - Ano XXIV - Nº 132. São Paulo, 2006f.

_____. **Jornal APROFEM.** Jan/Fev de 2007 - Ano XXV - Nº 133. São Paulo, 2007.

_____. **Jornal APROFEM.** Mar/Abr de 2007 - Ano XXV - Nº 134. São Paulo, 2007b.

_____. **Jornal APROFEM.** Mai/Jun de 2007 - Ano XXV - Nº 135. São Paulo, 2007c.

_____. **Jornal APROFEM.** Jul/Ago de 2007 - Ano XXV - Nº 136. São Paulo, 2007d.

_____. **Jornal APROFEM.** Jan/Fev de 2008 - Ano XXVI - Nº 137. São Paulo, 2008.

_____. **Jornal APROFEM.** Mar/Abr de 2008 - Ano XXVI - Nº 138. São Paulo, 2008b.

³⁹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Brian D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1988.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1996.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1996.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2001.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2007.

_____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2008.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década** - Construindo os Planos de Educação. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Portal Brasil. **Piso nacional dos professores sobe para R\$ 2.135**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/01/piso-nacional-dos-professores-sobe-para-r-2.135>>. Acesso em: 25 fev 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje-ISSN: 0104-7094**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

CÂMARA aprova em 1º turno novo plano de carreira da Educação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 dez. 2007. Cotidiano, C11.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças/A study on the concept of public policy entrepreneur: Ideas, Interests, and Changes / Um Estudio acerca del concepto de emprendedor de políticas públicas: Ideas, Intereses y Cambios. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 486, 2016.

CALLEGARI, Cesar. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. Editora Aquariana, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO, Djalma Pacheco de. A Nova Lei de Diretrizes e Bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciênc. educ. (Bauru)**, Bauru, v. 5, n. 2, p. 81-90, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-73131998000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 mar 2016.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **O Complexo Piso Nacional do Magistério**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/areastecnicas/noticias/educacao/o-complexo-piso-nacional-do-magisterio>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Piso e Carreira Andam Juntos para Valorizar os Profissionais da Educação Básica Pública**. Disponível em: <http://cnte.org.br/images/stories/2015/cartilha_piso_e_carreira_final_web.pdf>. Acesso em: 03 mar 2016.

_____. Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/tabela-salarial.html>. Acesso em: 02 fev 2017.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, p. 1-25, 1972.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. Fundos Federais - Um Diagnóstico. **Prêmio SOF de monografia** - Menção Honrosa, 2011.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (Org.). **Tire suas dúvidas sobre o piso salarial dos professores**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/02/tire-suas-duvidas-sobre-o-piso-salarial-dos-professores#>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

ESTADÃO. Educação. **Ministro diz que governo seguiu lei para definir piso de docentes**. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mercadante-diz-que-governo-seguiu-a-lei-para-definir-piso-dos-professores,10000014419>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, Feb. 2003. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GREVE de professores municipais afeta aulas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 mar. 2006. Cotidiano, p. C5.

GREVE dos professores municipais já é a mais longa desde 1987. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 abr. 2006b. Cotidiano, C6.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas - IPCA**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 15 fev 2016.

KASSAB dá aumento a professor em ano eleitoral. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 mar. 2008. Cotidiano, C6.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos da metodologia científica. In: **Fundamentos da metodologia científica**. Atlas, 2010.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

MARQUES, Luis Fernando Bicca; FABRIS, Maria Juliana Zeilmann; SCHNEIDER, Vera Maria. Efetividade e impactos da política de pisos salariais no Rio Grande do Sul. **Encontro De Economia Gaúcha**, v. 3, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação e a Constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. In: Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira. **Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, 2008.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da educação**, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Autores Associados, Campinas, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).

MUCCIARONI, Gary. The garbage can model & the study of policy making: A critique. **Polity**, v. 24, n. 3, p. 459-482, 1992.

NOGUEIRA, Fabíola Júlia; TABATA, Minako Nishida; ITO, Márcia. Gestão pública por resultados: a produtividade como nova forma de mensuração. **Faculdade de Tecnologia de São Paulo/USP**.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; RIANI, Flávio. Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves. **Seminário Da Economia Mineira**, 2004.

PERES, Ursula Dias. Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) **Fundação Getúlio Vargas**, 2007.

PMSp. Prefeitura do Município de São Paulo. **Portal da Secretaria Municipal de Educação**. Disponível em: < <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Home/Index/>>. Acesso em: 18 nov 2015.

PROFESSORES da rede municipal decidem ficar em greve até a próxima sexta-feira. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 mar. 2006. Cotidiano, p. C8.

PROFESSORES fazem protesto e mantêm greve. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1º abr. 2006b. Cotidiano, p. C5.

PROFESSORES municipais ameaçam parar hoje. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 set. 2007. Cotidiano, C5.

RIDDE, Valéry. Policy implementation in an african state: an extension of Kingdon's multiple-streams approach. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 938-954, 2009.

ROSA, Maria Virgínia F. P. C.; ARNOLDI, Marlene Aparecida G. C. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SABATIER, Paul A. The status and development of policy theory: A reply to Hill. **Policy Currents**, v. 7, n. 4, p. 1-10, 1997.

SÃO PAULO. Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007. Dispõe sobre alterações das Leis nºs 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 12 de novembro de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 27 de dezembro 2008. P. 5-13.

_____. Lei nº 14.709, de 3 de abril de 2008. Dispõe sobre o reajustamento das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 4 abril 2008. P. 1.

_____. Lei nº 15.215, de 25 de junho de 2010. Dispõe sobre o reajustamento das Escalas de Padrões de Vencimentos do Quadro dos Profissionais da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 26 junho 2010. P. 1.

_____. Lei nº 15.490, de 29 de novembro de 2011. Dispõe sobre o reajustamento do Abono Complementar instituído pelo art. 11 da Lei nº 14.244, de 29 de novembro de 2006, e

dá outras providências. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 30 novembro 2011. P. 1.

_____. Lei nº 16.008, de 5 de junho de 2014. Dispõe sobre o reajustamento dos limites fixados para o Abono Complementar devido aos profissionais de Educação e das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 6 junho 2014. P. 1.

_____. Lei nº 16.275, de 2 de outubro de 2015. Dispõe sobre o reajustamento dos limites fixados para os Abonos Complementares e para o Abono de Compatibilização devidos aos Profissionais de Educação, bem como das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, na forma que especifica. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 3 outubro 2015. P. 1.

_____. Lei nº 16.416, de 1º de abril de 2016. Dispõe sobre o reajustamento dos limites fixados para os Abonos Complementares e para o Abono de Compatibilização devidos aos Profissionais de Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 2 abril 2016. P. 1.

SIGPEC. Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências. **Prefeitura do Município de São Paulo**. Acesso em 02 fev. 2017.

SINPEEM. **Jornal do SINPEEM**. Outubro de 2003 - Ano VIII - Nº 73. São Paulo, 2003a.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Novembro de 2003 - Ano VIII - Nº 74. São Paulo, 2003b.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Fevereiro de 2004 - Ano IX - Nº 75. São Paulo, 2004a.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Março de 2004 - Ano IX - Nº 76. São Paulo, 2004b.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Abril de 2004 - Ano IX - Nº 77. São Paulo, 2004c.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Maio de 2004 - Ano IX - Nº 78. São Paulo, 2004d.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Julho de 2004 - Ano IX - Nº 79. São Paulo, 2004e.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Outubro de 2004 - Ano IX - Nº 80. São Paulo, 2004f.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Fevereiro de 2005 - Ano IX - Nº 81. São Paulo, 2005a.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Março de 2005 - Ano IX - Nº 82. São Paulo, 2005b.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Abril de 2005 - Ano IX - Nº 83. São Paulo, 2005c.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Maio de 2005 - Ano IX - Nº 84. São Paulo, 2005d.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Julho de 2005 - Ano IX - Nº 85. São Paulo, 2005e.

_____. **Jornal do SINPEEM**. Agosto de 2005 - Ano IX - Nº 86. São Paulo, 2005f.

- _____. **Jornal do SINPEEM**. Outubro de 2005 - Ano IX - Nº 87. São Paulo, 2005g.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Novembro de 2005 - Ano IX - Nº 88. São Paulo, 2005h.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Fevereiro de 2006 - Ano 10 - Nº89. São Paulo, 2006a.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Abril de 2006 - Ano 10 - Nº 90. São Paulo, 2006b.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Junho de 2006 - Ano 10 - Nº 91. São Paulo, 2006c.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Agosto de 2006 - Ano 10 - Nº 92. São Paulo, 2006d.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Dezembro de 2006 - Ano 10 - Nº 93. São Paulo, 2006e.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Fevereiro de 2007 - Ano 11 - Nº 94. São Paulo, 2007a.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Março de 2007 - Ano 11 - Nº 95. São Paulo, 2007b.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Junho de 2007 - Ano 11 - Nº 96. São Paulo, 2007c.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Agosto de 2007 - Ano 11 - Nº97. São Paulo, 2007d.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Outubro de 2007 - Ano 11 - Nº98. São Paulo, 2007e.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Novembro de 2007 - Ano 11 - Nº 99. São Paulo, 2007f.
- _____. **Jornal do SINPEEM**. Abril de 2008 - Ano 12 - Nº 100. São Paulo, 2008a.

SOF - Sistema de Orçamento e Finanças. **Prefeitura do Município de São Paulo**. Acesso em: 02 fev. 2017.

SPINELLI, Evandro. Gestão Kassab abandona projeto de Serra. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 nov. 2006. Cotidiano, C11.

TAKAHASHI, Fábio. Salário de professor de SP é 2º menor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 abr. 2006. Cotidiano, p. C6.

_____. Prefeitura diz que irá cortar ponto de professor grevista. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 abr. 2006b. Cotidiano, p. C6.

_____. Impasse mantém greve de professores da rede municipal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2006c. Cotidiano, p. C9.

_____. Projeto criticado por grevistas será revisto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2006d. Cotidiano, p. C5.

_____. Professores decidem voltar hoje ao trabalho. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2006e. Cotidiano, p. C1.

_____. Professores da rede municipal de SP anunciam greve. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 set. 2007. Cotidiano, p. C5.

_____. Professores municipais encerram greve no 1º dia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 set. 2007b. Cotidiano, p. C6.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica**, 2015. São Paulo: Moderna, 2015.

TÓFOLI, Daniela; NEVES, Lucas. Professores municipais mantêm paralisação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 abr. 2006. Cotidiano, p. C6.

_____. Kassab anuncia aumento salarial a 65 dias da eleição. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 jul. 2006b. Cotidiano, p. C1.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France**. University of Michigan Press, 1995.

_____. Ambiguity, Times and Multiple Streams. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy**. Boulder, CO: estview Press, 1999. 73–93 p.