



VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PRINCÍPIOS LEGAIS E LIMITES FISCAIS¹

Ana Valeska Amaral Gomes
Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

AGOSTO DE 2019

¹ Uma versão deste artigo foi apresentada no I Encontro Nacional do Ministério Público pelo Financiamento da Educação, promovido pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - IEP/MPRJ, em colaboração com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção à Educação e a COPEDUC/GNDH/CNPG, no dia 26 de junho de 2018.

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
A EVOLUÇÃO DO TEMA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL	4
PLANOS DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO	9
PISO SALARIAL.....	16
LIMITES FISCAIS	19
CONCLUSÃO.....	23
REFERÊNCIAS.....	25

VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PRINCÍPIOS LEGAIS E LIMITES FISCAIS

Ana Valeska Amaral Gomes²

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a valorização dos profissionais da educação escolar tem sido discutida, no contexto das políticas educacionais, como condição para a garantia do padrão de qualidade do ensino.

Entre as várias possibilidades de abordagem do tema, este texto analisa a construção da valorização do profissional da educação, hoje expressa na Constituição Federal como princípio, considerando os desenvolvimentos e as alterações da legislação educacional e confrontando-a com a vigência de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impõe limites rígidos aos entes federados no que tange aos gastos com pessoal.

Longe de esgotar as interpretações, propõe-se aqui reunir elementos para fomentar o debate, visto que essa valorização, tal como concebida no ordenamento jurídico pátrio, tem potencial para conjugar ações de desenvolvimento/reconhecimento profissional com o fortalecimento da gestão dos sistemas de ensino. Em virtude do impacto financeiro dessa dimensão, são enfocados aspectos ligados aos planos de carreira, remuneração e ao piso salarial profissional nacional.

A EVOLUÇÃO DO TEMA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

Os textos constitucionais de 1946 e 1967 traziam, nos dispositivos dedicados à educação, diretriz genérica orientada para a profissionalização docente. Na Carta de 1946, exigia-se *concurso de títulos e provas* para o provimento das *cátedras* no ensino secundário e superior oficial (art. 168, IV). Na Carta de 1967, já é mencionada a expressão *carreiras*: “o provimento dos cargos iniciais e finais das *carreiras do magistério* de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em *concurso público de provas e títulos* quando se tratar de ensino oficial” (art. 167, V).

² Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados – área de Educação, Cultura e Desporto.

A Constituição Federal, em 1988, dá um passo adiante ao incorporar a expressão “valorização dos profissionais do ensino” como princípio, tratando-o como um conceito abrangente, que vai englobar planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos (art. 206, V).

O percurso principal entre o texto constitucional de 1946 e o de 1988 deu-se por degraus no processo legislativo, traduzidos na Lei nº 4.024, de 1961, a antiga lei de diretrizes e bases da educação nacional, e na Lei nº 5.692, de 1971, que introduziu a chamada *reforma do ensino* durante o regime militar. A primeira, no que concerne à valorização, tratava de requisitos formativos para o exercício do magistério (cap.IV) e mencionava a *remuneração condigna* dos professores tão somente nas condições necessárias ao reconhecimento dos estabelecimentos de ensino (art.16). O texto legal de 1971 dispõe sobre formação inicial para a docência e sobre um estatuto dedicado a estruturar a carreira do magistério em cada sistema (art. 36). Trata também do estímulo ao aperfeiçoamento e atualização constante dos professores (art. 38), fixação de remuneração tendo em vista à qualificação e sem distinção de grau escolar de atuação. Outro degrau importante nesse percurso foram as propostas defendidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outras organizações durante o processo constituinte de 1987-88.

Em 2006, a Emenda nº 53 introduziu mudanças na Constituição de 1988³: i) passou a tratar de valorização dos profissionais da *educação escolar*; ii) destacou o piso salarial profissional nacional em inciso próprio, de sorte a viabilizar sua regulamentação, ao mencionar *nos termos de lei federal*; iii) determinou que lei específica definiria as categorias que compõem os *profissionais da educação básica* e o prazo para fixação de planos de carreira nos três níveis da federação.

Em atenção a esse comando constitucional, foi aprovada a Lei nº 12.014, de 2009, cuja finalidade é discriminar as categorias que compõem os profissionais da educação escolar básica, a saber: I – professores; II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com

³ Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 suprimiu do inciso V do art. 206 a expressão “assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”.

habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. Os últimos são genericamente conhecidos como funcionários da educação.

Vale lembrar que, no momento em que se decidiu instituir o piso salarial, o Poder Executivo remeteu ao Congresso Nacional um projeto de lei (nº 619/2007, convertido na Lei nº 11.738/2008) que regulamentava a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do ADCT, vinculando-o aos profissionais do magistério público da educação básica. Desviava-se, assim, de uma iniciativa de implementação mais complexa: a criação do piso salarial para os profissionais da educação escolar, prevista no art. 206 da CF.

Esse dilema entre estabelecer políticas de valorização para o magistério ou para o conjunto dos profissionais da educação está latente em toda a legislação recente, como veremos ao longo deste texto. Obviamente, o substrato do dilema está na ampliação dos gastos com pessoal decorrentes dessa opção, que tende a reforçar a tensão atualmente existente entre os comandos legais da legislação educacional e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, há a visão de que as equipes escolares devem ser valorizadas em seu conjunto, a fim de que haja oportunidade efetiva de criar uma comunidade educativa e de cada profissional exercer um papel pedagógico sobre a formação dos alunos.

No campo da ação governamental, destacam-se dois marcos importantes no sentido de fazer cumprir a valorização do profissional do ensino disposta na Constituição Federal. Em 1993, foi gestado o Plano Decenal de Educação e, em 1994, foi celebrado o Pacto de Valorização do Magistério, liderado pelo Ministro da Educação Murilo Hingel, no governo Itamar Franco (1992-95).

No Plano Decenal, há um delineamento da valorização que não se restringe ao plano de carreira e ao piso, mas se estende à formação inicial e continuada do professor para que ele tenha, de fato, oportunidade de um exercício *profissional* adequado. O Pacto, por sua vez, tentando dar concretude

ao piso salarial, propôs valor nacional de, no mínimo, R\$300,00. Esse piso salarial profissional nacional deveria vigorar a partir de 1994, ter seu poder aquisitivo preservado e corresponderia à remuneração total no início de carreira, excluídas as vantagens pessoais.

O Pacto pretendia também fundamentar políticas de longo prazo de profissionalização, convocando as esferas públicas da federação e os atores da sociedade civil para valorizar e reconhecer o magistério e assim colaborar para a elevação dos padrões de qualidade da educação básica. Profissionalização do magistério é definida como “processo de reconhecimento pela sociedade da importância política, social, cultural e econômica do professor, corresponde à elevação do nível de formação, à organização de planos de carreira, com acesso via concurso público e remuneração compatível, e à melhora das condições de trabalho dos educadores” (Brasil, 1994).

Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) absorveu os princípios que emanam da Constituição e os passos seguintes dados na articulação do Pacto de Valorização do Magistério. A LDB traz a valorização dos profissionais da educação escolar como princípio (no art. 3º, inciso, VII) e detalha esse conceito no art. 67:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - valorização do profissional da educação escolar;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

Note-se que na LDB já aparecem referências à hora-atividade (inciso V) – disciplinada, em 2008, por ocasião da aprovação da Lei do Piso – e às condições adequadas de trabalho. Esse último tema será enfrentado de forma mais direta na elaboração do custo aluno qualidade, proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporado ao Plano Nacional de Educação 2014-2024.

A valorização dos profissionais da educação estabelecida na Constituição de 1988 ganhou contornos especialmente no embate das propostas defendidas pela sociedade civil e aprovadas no parlamento nos anos seguintes. No entanto, a ampliação dos sentidos que essa expressão comporta foram sendo construídos bem antes disso.

Quanto aos requerimentos necessários ao exercício da docência, segundo Weber (2015), o país procurou delimitá-los desde os anos 1920. A questão da formação dos professores foi tratada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, no qual se defendia que a função educativa deve ser exercida com preparação profissional.

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais. (Brasil, 2010, p.59-60)

Weber também ressalta a mobilização da Confederação dos Professores do Brasil (CPB), posteriormente Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CEPERS), desde a década de 1970, em torno da pauta da remuneração e sua relação com o reconhecimento objetivo da função social do magistério.

O saldo acumulado dessas discussões vai alimentar o debate e ganhar densidade na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), no momento de construção de um texto constitucional que reconhece o valor fundamental do direito à educação e aponta caminhos para dar-lhe concretude,

assimilando a visão de um magistério que se profissionaliza pela via do princípio da valorização.

Em 2014, a Lei nº 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), contemplou metas direcionadas à formação dos professores em cursos de licenciatura e pós-graduação na área em que atuam (metas 15 e 16), remuneração (meta 17) e plano de carreira (meta 18).

Esse breve percurso pela legislação registra o desenvolvimento histórico e a abrangência atual do termo valorização no âmbito das políticas educacionais. Os tópicos seguintes configuram um recorte do tema valorização, com foco no magistério e nos aspectos relativos aos planos de carreira e ao piso salarial, pois ambos têm repercussão sobre os gastos de pessoal e sobre os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

PLANOS DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO

Planos de carreira constituem um assunto peculiar no campo da política educacional. Gastos com pessoal representam, sabidamente, o componente da despesa de maior peso na gestão dos sistemas de ensino. O valor total da folha de pessoal da educação é, naturalmente, bastante influenciado pelo que estabelecem os planos de carreira do magistério⁴. Mesmo assim, pouca atenção foi dedicada a analisar e formular melhores planos de carreira e remuneração para o magistério nas últimas décadas.

Todo Plano de Carreira e Remuneração (PCR) é criado por lei e regulamenta um conjunto de normas que regem a carreira dos profissionais de uma determinada categoria. O PCR do magistério público deve ter como pressuposto a valorização que se expressa, entre outros fatores, em uma remuneração condigna, com piso salarial profissional nacional, desenvolvimento de processos formativos e condições adequadas de trabalho.

⁴ Em relação aos gastos com pessoal em educação, é necessário considerar também a participação de professores contratados de forma temporária, que não ocupam cargos de provimento efetivo, e dos demais profissionais não-docentes. No Plano Nacional de Educação consta a estratégia 18.1, que orienta as redes públicas a manterem, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério como ocupantes de cargos de provimento efetivo.

A legislação que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deu passos importantes no sentido de estabelecer um processo de valorização profissional: i) incorpora a remuneração condigna do magistério entre seus objetivos; ii) destina proporção mínima de 60% dos recursos de cada Fundo ao pagamento dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício; iii) estabelece prazo para elaboração de Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, no âmbito de cada ente federado.

Esse último dispositivo foi inserido na Lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o Fundef, e previa prazo de seis meses para ser implementado. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal considerou pertinente a arguição de inconstitucionalidade (ADI 1627) sustentando que não compete à União definir prazo para Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem os respectivos planos de carreira e remuneração do magistério.

Vale lembrar que uma das preocupações do legislador, à época, ao dispor sobre novos planos de carreira, era induzir de forma mais acelerada a extinção da figura dos professores leigos nas escolas brasileiras, que deveriam passar a integrar quadro em extinção. (art. 9º, §§1º e 3º da Lei 9.424/1996)

A política de fundos adotada no Brasil para organizar o financiamento da educação básica a partir de 1996 cumpriu papel relevante em relação ao desenvolvimento dessa agenda.

De acordo com Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2004), o FUNDEF teria alcançado o objetivo de aumentar o salário dos professores, especialmente em regiões mais pobres, pois os resultados de sua análise indicam que em média o FUNDEF teve um impacto positivo sobre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental. Mais especificamente, o FUNDEF tenderia a beneficiar mais os professores da rede municipal que os da rede estadual; os professores das regiões mais pobres do que os das mais ricas; e os professores das menores cidades que os dos grandes centros urbanos. Menezes-Filho e Pazello (2004), além de também encontrarem resultados no sentido de que o FUNDEF teria, em média, conseguido aumentar os salários dos professores, indicam que a melhoria salarial teria afetado positivamente os resultados em proficiência, mas de modo concentrado nas escolas municipais do Nordeste. (Moriconi, 2008, p.21-22)

Não há, porém, consenso em relação aos efeitos do Fundef:

[...] de acordo com estudo que avaliou a implantação do Fundef em doze Estados (Arelaro, 2007), os objetivos previstos de melhoria salarial docente e de redução das desigualdades de recursos per capita não foram alcançados. A melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação por meio de sua valorização salarial ocorreu somente em algumas regiões do país, nas redes municipais, principalmente naquelas que apresentavam remuneração inferior ao salário mínimo nacional. Em outros casos, a melhoria ocorreu por meio de abonos, bonificações, prêmios entre outras modalidades de complementação salarial (Camargo et al, 2009, p.359 apud Arelaro, 2007, p. 12).

Ainda que de forma localizada, assume-se que houve ganhos em termos de remuneração. Essa é uma conclusão quase intuitiva quando se resgata matérias jornalísticas realizadas em fins da década de 1980 sobre professores que atuavam, sobretudo no Norte e Nordeste, por salários miseráveis. Do ponto de vista das carreiras, também foi importante a União avocar a responsabilidade de induzir o processo de (re)estruturação de carreiras, de sorte a oferecer dignidade e perspectiva profissional ao magistério.

Em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) manteve a destinação de 60% dos recursos para remuneração do magistério, mas, quando tratou de planos de carreira, ao contrário do Fundef, que restringia o dispositivo apenas ao magistério, demandou a implantação de planos de carreira que alcançavam “os profissionais da educação básica” (art. 40 da Lei nº 11.494/2007). Os PCR deveriam contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

A Lei do Fundeb também optou por se restringir ao magistério público quando, no art. 41, fixou o prazo para criação do piso salarial nacional. Essa acabou sendo a decisão de maior envergadura política naquele momento, tratada mais adiante. No momento, é oportuno apenas ressaltar que, ao ser aprovada, a Lei nº 11.738, de 2008, que institui o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério da educação básica pública, determinava à

União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que deveriam elaborar ou adequar seus PCRs até 31 de dezembro de 2009.

Em 2014, mais uma vez o tema voltou a ser inserido em legislação nacional, ao entrar em vigor o novo PNE (Lei nº 13.005/2014). A meta 18 do Plano determina que, no prazo de dois anos, devem ser assegurados planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino. Para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, toma como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Há duas inferências derivadas desse breve percurso na legislação recente. A primeira é a de que ainda não superamos a agenda inicial de garantia de PCRs, a fim de avançar na discussão sobre as características desses planos e produção de aperfeiçoamentos face aos desafios de valorização profissional e de gestão dos sistemas de ensino. A segunda vai no sentido de que tampouco foi possível sobrepujar o movimento pendular na legislação, permanecendo em disputa a abordagem da valorização como princípio limitado ao magistério, não obstante o teor do texto constitucional dispor sobre o princípio da valorização dos profissionais da educação.

O 2º Relatório de Monitoramento do PNE, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) em 2018, trouxe os seguintes dados relativos ao cumprimento da meta 18:

Tabela 1 – Percentual de Estados que possuem PCR Magistério

Situação em 2014	Unidades federativas	
	Quantidade	Percentual
Tem PCR	27	100%
Não tem PCR	-	-
Não informado/Não soube informar/Recusa	-	-
TOTAL	27	100%

Fonte: INEP. 2º Relatório de Monitoramento do PNE, p. 299 e 301.

Tabela 2 – Percentual de Municípios que possuem PCR Magistério

Situação em 2014	Municípios	
	Quantidade	Percentual
Tem PCR	4.966	89,2%
Não tem PCR	575	10,3%
Não informado/Não soube informar/Recusa	29	0,5%
TOTAL	5.570	100%

Fonte: INEP. 2º Relatório de Monitoramento do PNE, p. 299 e 301.

Na diversidade de contextos locais que o Brasil comporta, há não somente variedade em relação à existência de PCR, mas também distintas construções legais e lógicas de execução, como menciona o levantamento do Inep. Dessa forma, a análise da regulamentação da jornada de trabalho dos quadros permanentes do magistério nos 26 Estados e no Distrito Federal, no ano de 2017, conclui que, embora todos apresentem leis locais vigentes com PCR do magistério, apenas 18 cumprem integralmente os quesitos da meta 18, atendendo ao limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos e cumprindo o valor do piso salarial como vencimento básico, nos termos da Lei nº 11.738/2008.

O contraponto em relação à diversidade federativa de carreiras do magistério nas redes públicas de ensino é o patamar nacional mínimo de remuneração representado pelo piso salarial, tratado na seção subsequente. Por hora, cabe registrar os movimentos feitos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Parlamento para oferecer parâmetros nacionais na organização das carreiras, deixando espaço para o exercício da autonomia dos entes nesse campo de política de gestão de pessoal.

Na esteira dos comandos legais do Fundef, o CNE publicou a Resolução nº 3, de 8/10/1997, que fixava Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2009⁵, essas diretrizes foram atualizadas por meio da Resolução nº 2, de 28/05/2009, já sob o advento do piso salarial profissional nacional em vigor e com a determinação de que os PCRs para os profissionais

⁵ Em 2010, o CNE aprovou a Res. nº 5, de 3 de agosto, que fixa diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos funcionários da educação básica pública.

do magistério da educação básica nas redes públicas de ensino fossem revisitados (art. 6º da Lei nº 11.738/2008; art. 40 da Lei nº 11.494/2007).

Ao analisar algumas proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, revela-se a leitura de que é necessário oferecer algum disciplinamento na esfera da legislação ordinária ao tema da valorização profissional além do que já dispõe a LDB. O detalhamento, sempre no nível das diretrizes gerais e respeitando a autonomia dos entes federados, avançaria sobre aspectos como desenvolvimento profissional (carreira e formação continuada) e condições de trabalho, matérias que não foram tratadas de forma exaustiva na legislação ordinária como foi o tema da formação inicial.

Nessa linha de propostas, inserem-se o Projeto de Lei nº 1.287, de 2011, da Deputada Dorinha Seabra Rezende, aprovado em agosto de 2018 no plenário da Câmara dos Deputados e remetido à Casa Revisora, e o Projeto de Lei nº 1.377 de 2011, do Deputado Ságuas Moraes, declarado prejudicado em virtude da aprovação da proposta anterior.

A motivação parlamentar⁶ para tais propostas é oferecer um conjunto de princípios e normas, de caráter geral, cujo objetivo é assegurar, em todas as instâncias administrativas do País, um mesmo padrão de estímulo ao desenvolvimento profissional dos educadores, reduzindo assimetrias em termos de valorização profissional. Não obstante, há um equilíbrio delicado entre um generalismo que não promova mudanças efetivas no estado da arte dos planos de carreira e um detalhamento que sucumbe ao risco de invasão da autonomia do ente e arrisca-se ao controle de constitucionalidade.

A legislação nacional, sobretudo a partir da vigência da política de fundos, buscou induzir a existência de planos de carreira para o magistério, mas pouca reflexão foi dedicada ao desenho desses PCRs. Esses planos refletem o princípio de valorização do magistério? São estruturados de tal forma a ser fator de atratividade para os ingressantes e ao mesmo tempo ser fator de

⁶ Em sua justificativa, a autora do PL nº 1.287/2011 argumenta que há um vazio normativo que urge preencher. A Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, faz referência, em seu art. 40, a diretrizes curtas e genéricas para os planos de carreira, mas não delega ao Conselho Nacional de Educação a tarefa de detalhá-las, como ocorreu no caso do FUNDEF (Lei nº 9.424/1996, art. 10, inciso II). Assim, à falta de uma delegação explícita, poderia ser questionada a eficácia jurídica da Resolução nº 2/2009, editada pelo CNE, relativamente a diretrizes para os planos de carreira do magistério.

estímulo para os que permanecem na carreira? São sustentáveis financeiramente a médio/longo prazo? Estão coerentes com as necessidades educacionais da comunidade e com as prioridades da rede? Um plano de carreira pode, por exemplo, buscar agir sobre a equidade na distribuição dos professores ofertando àqueles mais experientes gratificação especial para exercício em escolas com alta proporção de alunos de baixa renda. Há, enfim, necessidade de *expertise* sobre o tema e conhecimentos sobre as redes públicas de ensino para elaborar um bom plano de carreira.

Nesse sentido, cumpre destacar o trabalho da Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração, levada a cabo pela Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase/MEC)⁷, que se iniciou na gestão do ex-Secretário Binho Marques (2012-2016)⁸.

A experiência de formação de uma Rede de Assistência Técnica no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação serviu como referência para que a SASE organizasse uma estratégia semelhante para colaborar no cumprimento da legislação referente aos planos de carreira e remuneração. Essa Rede oferece formação continuada a técnicos que integram as equipes locais de educação de Estados e Municípios, mas, obviamente, não substitui os espaços de diálogo e negociação instituídos para debater a valorização dos profissionais da educação.

Foi disponibilizado um simulador que permite estudar alternativas para planos de carreira e remuneração, levando em consideração seus impactos financeiros. Nas formações ofertadas pelo MEC, a desatenção com o tema fica evidente diante da realidade de profissionais que deveriam adquirir *expertise* para produzir essas análises, mas sequer têm acesso pleno aos dados da folha de pessoal.

⁷ A Sase foi extinta pelo Decreto nº 9.645, de 2 de janeiro de 2019, que aprovou a nova estrutura do Ministério da Educação. Parte das competências do órgão foi alocada na Secretaria de Educação Básica.

⁸ <http://planodecarreira.mec.gov.br/>

PISO SALARIAL

O piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública é um tema com longa trajetória de lutas na história educacional no Brasil, registrada por autores como Monlevade (2000). Do ponto de vista normativo, a incorporação como princípio constitucional, a EC nº 53/2006 e o prazo definido pela Lei do Fundeb (art. 41) para a fixação do piso em lei específica abriram o estreito caminho para viabilizá-lo em nível nacional.

Ao remeter o Projeto de Lei nº 619, em 2007, para apreciação do Congresso Nacional, o Poder Executivo justificava que o piso salarial profissional nacional era uma demanda histórica do magistério da educação básica pública e representava um passo importante para garantir remuneração digna ao professor, tanto aquele no exercício estrito da docência, como nas atividades de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

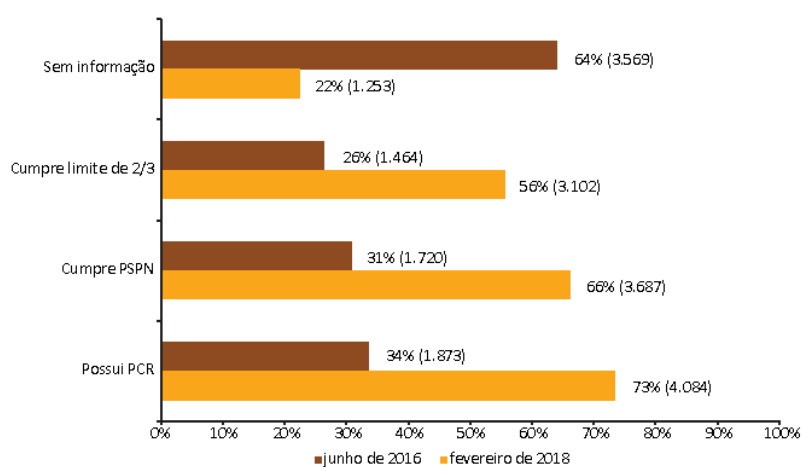
Informava-se que o valor então estipulado correspondia à média mensal dos salários pagos aos profissionais da educação, segundo apurado pelo Inep. Tratava-se, em suma, do resgate histórico dos termos do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, firmado pelo Ministro Murílio Hingel e várias entidades do setor educação. O Pacto fixava o piso salarial em R\$ 300,00, em valores de 1º de julho de 1994, valor que, atualizado, corresponderia aos R\$ 850,00 contidos na proposta.

No texto aprovado da Lei nº 11.738/2008 prevaleceu o conceito de piso salarial como vencimento básico e não o de remuneração, ajustado àqueles formados em nível médio, modalidade Normal, e para uma carga de 40 horas semanais. Além disso, a norma define que, na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Em virtude das mudanças introduzidas, foi inserido também um comando para que União, Estados, DF e Municípios procedessem à adequação das carreiras (art. 6º). Essa adequação era a oportunidade para ajustar o PCR ao novo contexto legal e garantir sua sustentabilidade financeira, sobretudo naqueles casos em que a

evolução nos níveis da carreira e as gratificações representavam percentuais muito elevados do vencimento.

No Relatório de Monitoramento do PNE, há um panorama do cumprimento dos indicadores da meta 18 (gráfico 1): existência de planos de carreira e remuneração, aplicação do limite máximo de 2/3 de atividades de interação com os educandos e cumprimento do piso salarial. As informações de âmbito municipal foram extraídas do Simec em fevereiro de 2018⁹.

Gráfico 1 - Municípios que atendem aos quesitos: PCR, PSPN e horas atividades



Fonte: INEP. 2º Relatório de Monitoramento do PNE, p. 303.

A Lei do Piso estabeleceu o critério de atualização anual com base no percentual de crescimento do valor aluno/ano mínimo nacional do Fundeb referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. A escolha produziu o efeito esperado pelo legislador, promovendo ganhos reais e não apenas a recomposição inflacionária do valor.

A Confederação Nacional dos Municípios considera que não é sustentável a trajetória de aumentos do valor do piso acima do crescimento da receita do Fundo e acima da inflação, conforme dados da tabela 3. A entidade propõe, alternativamente, a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como critério de reajuste anual do piso do magistério. Essa alternativa, porém, garantirá apenas a reposição da inflação, sendo abandonada a opção

⁹ O Inep informa que a Munic 2018 ainda não estava disponível no momento de elaboração do 2º Relatório de Monitoramento. Para usar uma base censitária, seria necessário recorrer à Munic 2014, por isso a opção de utilizar uma base mais atualizada (Simec/2018) para um panorama dos indicadores da meta 18. A instituição alerta, no entanto, que em virtude da ausência de informações para 1.253 municípios, essa opção pode levar à subestimação do estágio real dos indicadores.

política por ganhos reais que elevem o patamar remuneratório de entrada das carreiras.

Tabela 3 – Evolução Receitas Fundeb, Piso Magistério e Salário Mínimo 2009-2018

Ano	FUNDEB		Piso do Magistério		Salário Mínimo (R\$)		INPC (ANUAL)
	Receita	Cresc (%)	Valor	Cresc (%)	Valor	Cresc (%)	
2009	R\$ 73.957.958.272,00		R\$ 950,00		R\$ 465,00	-	4,11%
2010	R\$ 87.403.800.681,00	18,18%	R\$ 1.024,02	7,79%	R\$ 510,00	9,68%	6,47%
2011	R\$ 99.927.419.184,00	14,33%	R\$ 1.187,02	15,92%	R\$ 545,00	6,86%	6,08%
2012	R\$ 107.621.009.883,00	7,70%	R\$ 1.451,00	22,24%	R\$ 622,13	14,15%	6,20%
2013	R\$ 119.104.198.376,00	10,67%	R\$ 1.567,00	7,99%	R\$ 678,00	8,98%	5,56%
2014	R\$ 127.100.509.538,00	6,71%	R\$ 1.697,00	8,30%	R\$ 724,00	6,78%	6,23%
2015	R\$ 132.934.980.478,00	4,59%	R\$ 1.917,78	13,01%	R\$ 788,00	8,84%	11,28%
2016	R\$ 138.193.768.372,00	3,96%	R\$ 2.135,64	11,36%	R\$ 880,00	11,68%	6,58%
2017	R\$ 141.843.941.700,00	2,64%	R\$ 2.298,83	7,64%	R\$ 937,00	6,48%	1,94%
2018	R\$ 148.331.515.900,00	4,57%	R\$ 2.455,35	6,81%	R\$ 965,00	2,99%	
2010/2018	100,56%		158,46%		107,53%	76,44%	

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios. Nota Técnica nº3/2018. p.2

A despeito de o piso ter contribuído para elevar o patamar inicial da carreira do magistério, a remuneração média continua distante daquela oferecida a outros profissionais com a mesma escolaridade. Um dos aspectos a considerar é que não raro os gestores locais optaram por separar a carreira de nível médio, para não haver repercussão geral dos percentuais de atualização aplicados ao piso, redundando no que se convencionou chamar de ‘achatamento’ das carreiras do magistério.

O monitoramento da meta 17 do PNE, outra meta conectada com despesas de pessoal, trouxe alguns dados para o debate. No período de 2012 a 2017, a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas (federal, estaduais, distrital e municipais) de educação básica com nível superior completo e o dos demais profissionais assalariados com esse mesmo nível de escolaridade apresentou crescimento de 9,6 p.p. Em 2017, estava, portanto, a uma distância de 25,2 p.p. da meta de 100% de equiparação salarial¹⁰.

¹⁰ Em artigo publicado por Alves e Sonobe (2018, p.453), afirma-se que há certa convergência dos resultados calculados por diferentes critérios em seis estudos que analisam a remuneração média de professores e demais profissionais, com a conclusão de que há considerável distância entre a média dos salários de professores de nível superior e a dos demais profissionais com mesmo nível de formação. “Para dar uma noção de magnitude, os estudos que analisaram profissionais com formação superior e usaram jornada de trabalho padronizada para 40h semanais convergem para uma razão em torno de 0,6 (isto é, os professores ganham, em média, cerca de 40% a menos)”.

Na verdade, o que houve não foi uma melhoria considerável no patamar de remuneração do magistério. O crescimento do indicador deve-se, em grande parte, ao decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais que, em 2012, era de R\$ 5.261,75 e recuou para R\$ 4.678,26, em 2017, conforme apurou o Inep.

O rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério experimentou modesto avanço entre 2012 e 2017, com acréscimo real de 2,0% (de R\$ 3.433,25, em 2012, para R\$ 3.501,09, em 2017). Chama atenção ainda o fato de o poder de compra do rendimento bruto real médio mensal dos profissionais do magistério, em 2017, ter recuado para um patamar abaixo do verificado em 2013 (R\$ 3.617,12, em valores constantes de 2017).

LIMITES FISCAIS

As ações direcionadas à valorização do magistério esbarram, frequentemente, em restrições de financiamento, que se apresentam de forma diferenciada nos entes federados, e nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com pessoal.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A norma surge para induzir mudanças na cultura administrativa de práticas de gestão municipal/estadual. O contexto em que ela emerge oferece elementos suficientes para compreender a importância que lhe é atribuída.

A LRF nasceu em um momento de desorganização das finanças dos entes federados, na esteira da renegociação de dívidas de Estados e Municípios pela União. O conceito de responsabilidade na gestão fiscal tem assim um valor específico para o País, face a trajetória histórica ainda recente.

A LRF define, no art. 19, limites para a despesa total com pessoal, que não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), a seguir discriminados: I - União: 50%; II - Estados: 60%; e III - Municípios: 60%. Na esfera estadual, a distribuição é de: 2% para o Ministério Público; 6% Judiciário; 3% Legislativo; 49% Executivo. E na esfera municipal: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54%

para o Executivo. Com o teto de gastos com pessoal, pretende-se que haja espaço orçamentário para financiar investimentos e o custeio da máquina pública, garantindo a provisão de serviços públicos. Porém, esses limites estabelecidos e a distribuição entre os poderes são adequados?

A análise dos documentos relativos à Comissão Especial da Câmara dos Deputados que discutiu o PLP nº 18/1999, o qual deu origem à LRF, mostra que os percentuais globais dos entes federados com despesa de pessoal derivaram da Lei Camata I e Lei Camata II (LC 82/95 e LC 96/99), que foram as primeiras tentativas de disciplinar os limites das despesas com pessoal. A iniciativa de definir esses limites por poder coube à Comissão Especial, que no parecer traz apenas dados referentes aos Estados para o debate fiscal.

Costa e Saddi (2018, p.219) informam que

Considerando as informações divulgadas pelos Estados com base nos Relatórios de Gestão Fiscal(...), são 2 os Estados que em 2016 rompiam o limite máximo de 60% despesa com pessoal sobre receita corrente líquida. Outros 15 apresentam números elevados, atingindo o limite de alerta, de 90% do teto de comprometimento.

Estados e Municípios são responsáveis pela provisão dos serviços básicos de educação, saúde e segurança, políticas públicas intensivas em recursos humanos. Em relação à educação, foco deste texto, pode-se refletir que o Brasil fez um conjunto de escolhas de políticas públicas que tem potencial para elevar o gasto com pessoal, a exemplo da adoção do piso salarial, da extensão do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, da ampliação do acesso à creche como reconhecimento do direito da criança, da adoção de metas para a expansão do ensino integral, entre outras estabelecidas pelo PNE, que prevê a inclusão de vários grupos populacionais no sistema educacional.

A conclusão a que se chega é que, de fato, as demandas educacionais, sobretudo nos Municípios, aumentaram desde meados da década de 90, quando os percentuais globais foram originalmente definidos. Não é raro que gestores dos sistemas de ensino defendam a flexibilização da LRF para viabilizar o cumprimento do piso salarial e das metas do PNE. A tensão existente entre a legislação educacional e os limites impostos pela LRF é uma questão complexa, para a qual não há solução fácil. A sociedade demanda mais serviços

públicos, mais qualidade e mais aprendizagem para fazer frente a um passivo histórico de negação do direito à educação das camadas mais desfavorecidas e, no entanto, a gestão da coisa pública não pode desprezar um olhar responsável sobre a questão fiscal, sob pena de comprometer a entrega de serviços públicos. Como equilibrar garantia de direitos fundamentais e responsabilidade fiscal?

A demanda pela revisão de aspectos da LRF já tem assento no Congresso Nacional, e ganhou relevância sobretudo no período recente de baixo crescimento/retração econômica (2014-2017), que acentuou as dificuldades fiscais de alguns entes subnacionais. Apenas na Câmara dos Deputados, num levantamento rápido foram contabilizados 25 projetos de lei complementar para alterar a Lei Complementar nº 101/2000, com foco na flexibilização dos limites de gastos com pessoal¹¹. Grosso modo, as propostas podem assim ser agrupadas:

- i) excluir o magistério do cálculo do limite com despesas de pessoal dos Municípios para efeito de cumprimento da LRF;
- ii) excluir pessoal de educação e também de saúde;
- iii) gastos com pessoal da educação serão contabilizados como 'outras despesas';
- iv) excluir da base de cálculo dos limites estabelecidos na LRF os valores de pessoal contratado para atender programas federais;
- v) nos casos em que o Fundeb representar mais de 20% da Receita Corrente Líquida (RCL), o montante que exceder (receitas e despesas) será excluído do cálculo do limite da LRF.

Neste último grupo de proposições, propõe-se, para o ente federado em que os recursos recebidos à conta do Fundeb excederem a 20% da respectiva receita corrente líquida, que o montante correspondente a esse excesso, apenas para efeitos do cálculo dos percentuais de que tratam os arts. 20 e 22 da LRF, será abatido do total das despesas com pessoal e do total da RCL. As propostas apontam para uma espécie de 'neutralidade', quando o Fundeb exercer uma pressão muito forte no indicador de despesa. Essa seria

¹¹ Levantamento feito no sistema de proposições legislativas da Câmara dos Deputados, em 12.08.2019.

uma mudança particularmente relevante para os Municípios da região Nordeste, segundo seus proponentes.

Carvalho (2017), em audiência pública realizada pela Câmara dos Deputados para discutir a PEC nº 15/2015, que dispõe sobre o Fundeb, apresentou um diagnóstico sobre a participação dos recursos do Fundo na RCL dos Municípios brasileiros. Enquanto para cerca de 80% dos Municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste os recursos do Fundeb representam menos de 20% da RCL, no Nordeste essa participação se situa entre 25% e 40% em quase dois terços dos Municípios.

Em 18 de julho de 2019, o Deputado Enrico Misasi, relator de um conjunto de proposições apensadas sobre essa temática, apresentou à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos PLP's nº 63/2007, 98/2011, 150/2012, 501/2018, 458/2017 e 8/2019. O relatório aguarda deliberação da CCJC¹².

Há, finalmente, um ponto importante em relação aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF e contabilizados pelos entes federados. Há diferenças não desprezíveis de interpretação no cálculo do nível de comprometimento da RCL com a despesa total de pessoal entre os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos entes e o apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como diferenças de interpretações entre os tribunais de contas dos estados. A falta de padronização sobre o entendimento do que é contabilizado como despesa de pessoal não permite comparações adequadas entre as realidades existentes.

¹² Em 2018, foi sancionada a Lei Complementar nº 164, que altera a LRF para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica.

CONCLUSÃO

A análise da legislação demonstra um evidente desenvolvimento do tema valorização profissional no campo educacional. Identifica-se ainda um movimento pendular em que ora o princípio é estendido ao conjunto das categorias que atuam nas redes públicas de educação básica ora restrito ao conjunto entendido como magistério. Avanços como a criação do piso salarial - decorrente de sucessivas rodadas de lutas, discussões e pactos – produziram, a priori, o desejado efeito de melhorar os salários iniciais, com a ressalva de que há entes que ainda descumprem a Lei nº 11.738/2008, como mostra o monitoramento do PNE.

Os planos de carreira para o magistério tampouco são uma inovação da Constituição de 1988. A Lei nº 5.692, de 1971, já determinava a existência dos estatutos do magistério e a celebração de concursos. A despeito disso, persiste a tarefa de estruturação de carreiras que possam garantir atratividade de bons profissionais, do ponto de vista remuneratório, além de garantir sua permanência, prevendo oportunidades de evolução sem desarticular o vínculo com a docência, bem como de desenvolvimento continuado de competências. As carreiras continuam como espaços subaproveitados de negociação para decisões estratégicas de gestão, com o desenho de incentivos financeiros e não financeiros para lidar com os enormes desafios de inclusão e aprendizagem que o sistema educacional brasileiro enfrenta.

As iniciativas adotadas pela legislação federal direcionadas à valorização do profissional da educação, expressa como princípio constitucional, vêm crescentemente sendo confrontadas com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe limites rígidos aos entes federados no que tange aos gastos com pessoal.

Conforme visto, há diversas propostas de revisão da Lei Complementar nº 101/2000. Apenas na Câmara foram identificados 25 projetos de lei complementar, cujo cerne é a flexibilização dos limites de gastos com pessoal. Por outro lado, há falta de padronização nas despesas contabilizadas pelos entes subnacionais para compor o cálculo do nível de comprometimento da RCL e verificação de cumprimento dos limites de gastos com pessoal

estabelecidos pela LRF, o que dificulta comparações adequadas entre as realidades existentes e o encaminhamento de soluções adequadas. Alguns estudos apontam que o problema de descumprimento dos limites impostos pela LRF para gastos com pessoal tende a se acentuar no médio prazo, caracterizando assim um problema sistêmico a ser enfrentado.

Nesse sentido, cabe apontar algumas medidas que podem ser adotadas pelos sistemas de ensino para enfrentar, de forma mais consistente e com dados sólidos, o debate sobre obstáculos fiscais às ações de valorização do magistério relacionadas aos limites de gastos com pessoal da LRF. As sugestões estão relacionadas à gestão dos sistemas, tendo como ponta de lança o fim da ingerência político-partidária na escolha do secretário de educação e dos diretores de escolas. Em relação às medidas administrativas, a cessão de profissionais do magistério para outros órgãos é um escoadouro de recursos a ser minimizado, pois redundaria em novas demandas por contratações para lidar com as atribuições legais. Por outro lado, as restrições devem ter como contrapartida oportunidades efetivas de ascensão profissional no âmbito das carreiras do magistério.

Dois outros aspectos associados a esse tema são a necessidade de transparência sobre a composição da folha de pessoal paga com recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a análise criteriosa do número de horas de docência contratadas frente ao total de horas que a rede pública efetivamente tem necessidade para atender às demandas presentes e futuras, pactuadas no plano de educação local.

A agenda de valorização do magistério expressa na legislação educacional está longe de ser integralmente cumprida e a existência de tensões com a LRF não se restringe à área de educação, assim, medidas de ajuste fino na gestão dos sistemas de ensino podem desempenhar papel relevante para credenciar novas-velhas demandas nessa área.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago e SONOBE, Aline K. **Remuneração Média como Indicador da Valorização Docente no Mercado de Trabalho**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, v.48 n.168 p.446-476, abr./jun. 2018.

BRASIL. **Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação**. Brasília: MEC, 1994.

BRASIL. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959 Fernando de Azevedo... [et al.]**. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf> .v. Consulta: 30/9/2018.

BRASIL. **2º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2018.

CAMARGO, Rubens de C.; Gouveia, Andréa B.; Gil, Juca; Minhoto, Maria A. P. **Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial**. Goiânia: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v.25, n.2, p.341-363, mai/ago, 2009.

CARVALHO, André. **Fundeb no Financiamento da Educação – PEC 15/15**. Apresentação. Brasília: Comissão Especial. Câmara dos Deputados. 19 de setembro de 2017.

COSTA, Ana Carla A. e SADDI, Jairo. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Jovem que Ficou Velha**. Em: Como Escapar da Armadilha do Lento Crescimento. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, p.205-262, 2018. <http://cdpp.org.br/site/00arquivos/Como-Escapar-da-Armadilha-do-Lento-Crescimento.pdf>

MONLEVADE, J.A.C. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. Campinas: Tese de doutoramento. Universidade Estadual de Campinas, 2000.

MORICONI, Gabriela M. **Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério**

sob o aspecto da remuneração. Dissertação. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2402/62060100791.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Consulta: 01/10/2018

WEBER, Silke. **O Plano Nacional de Educação e a Valorização Docente: Confluência do Debate Nacional.** Campinas: Cadernos Cedes, v. 35, n. 97, p. 495-515, set-dez/2015. Disponível:

<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00495.pdf> .

Consulta: 30/09/2018.

2019-16212