

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JARBAS DE PAULA MACHADO

**PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO:
conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás**

Goiânia
2010

JARBAS DE PAULA MACHADO

**PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO:
conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Estado e Políticas Educacionais

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Goiânia

2010

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG**

M149p Machado, Jarbas de Paula.
Piso salarial profissional nacional do magistério [manuscrito]: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás / Jarbas de Paula Machado. - 2010.
xv, 219 f. : il., figs.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2010.

Bibliografia.
Inclui lista de quadros, gráficos, siglas e tabelas.
Apêndices.

1. Piso salarial nacional – Magistério 2. Valorização salarial docente 3. Financiamento. I. Título.

CDU: 35.087.41

JARBAS DE PAULA MACHADO

**PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO:
conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás**

Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação, aprovada em _____ de _____ de _____, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral
Orientador PPGE/FE - Universidade Federal de Goiás (UFG)
Presidente da Banca

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Examinador PPGE/FE - Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
Examinador Externo – Universidade de São Paulo/RP

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral, pelas ricas contribuições e por ter acreditado na possibilidade de pesquisarmos um tema atual e, também por isso, tão desafiador.

Aos membros das Bancas de Qualificação e Defesa, Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira e Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, pelas importantes provocações e apontamentos que fizeram em relação ao trabalho, lamentando que por limitações pessoais não tenha conseguido contemplá-las em sua totalidade.

Aos professores do programa, Prof. Dr. Jadir Pessoa, Prof^a Dr^a. Ivone Garcia Barbosa, Prof^a Dr^a Marília Fonseca, Prof^a Dr^a Miriam Fábria Alves e a Prof^a Dr^a Maria Margarida Machado, pelas diversas e proveitosas discussões possibilitadas.

Ao companheiro de caminhada acadêmica, Prof. João Batista do Nascimento pela socialização das experiências e sugestões para melhorar o trabalho.

Ao Prof. Edson Ferreira Alves, dentre tantas coisas, por ter me incentivado a pleitear o ingresso no mestrado, pela partilha das dificuldades, anseios e desafios no itinerário da pesquisa e pela cumplicidade que assumiu ao aceitar fazer a revisão do trabalho.

Aos governos do município de São Luís de Montes Belos–GO e do Estado de Goiás, pela concessão das licenças para aprimoramento profissional.

Ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás, pela disposição de dados e esclarecimentos.

À Secretaria de Estado da Educação e à Subsecretaria Regional de São Luís de Montes Belos, pela disponibilidade dos dados solicitados.

E em especial, a toda minha família.

Deveríamos ter compreendido há muito tempo que a sua revolta se estende muito além das questões de salário, embora o salário que recebem seja um sinal inequívoco do valor atribuído ao trabalho e aos trabalhadores. O desprezo por uma função se traduz primeiro na remuneração mais ou menos irrisória que lhe é atribuída. (BOURDIEU, 1998a, p. 11)

RESUMO

MACHADO, Jarbas de Paula. **Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás.** 219f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

Este estudo integra a linha de pesquisa *Estado e Políticas Educacionais* do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Possui como objeto a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (PSPN) na rede pública estadual de Goiás. Objetiva analisar a implantação dessa política pública de valorização salarial docente destacando os conflitos e os limites que permeiam o campo de estudo. Utilizando da pesquisa bibliográfica e documental, este estudo de caso preocupa-se em descrever o itinerário do PSPN, da Constituição Federal de 1988 até a aprovação da *Lei do Piso* (Lei nº 11.738/2008), e analisar empiricamente sua implantação na rede pública estadual de Goiás no ano de 2009 estabelecendo relação com os exercícios financeiros de 2008 e 2010. As questões norteadoras do estudo contemplam, dentre outros, a análise da Lei do Piso e sua relação com outras normas legais, a suficiência financeira para implantação, a relação com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a relação do número de alunos atendidos pelo número de professores da rede. Os principais conflitos que envolvem a implantação do Piso na rede pública estadual de Goiás referem-se à forma como a legislação é interpretada com destaque para o mecanismo utilizado pelo governo para *cumprir* a Lei: fragmentar a implantação do Piso em dezessete parcelas mensais e posteriormente atualizá-lo n'outra etapa de quatro parcelas. Outro conflito refere-se ao valor do Piso: para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego), o PSPN em 2010 deveria ser de R\$ 1.312,00 enquanto que para o governo do estado, tendo como referência a interpretação da Advocacia Geral da União (AGU), o valor do Piso corresponde a R\$ 1.024,00. A insuficiência financeira, a adequação ao Plano de Carreira vigente, a forma como as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) são tratadas, a baixa proporção alunos/professor na rede e a concorrência das políticas de ampliação do tempo escolar do aluno são fatores limitadores da implantação do PSPN em Goiás. Apesar do parcelamento de sua implantação, o Piso se apresenta como mecanismo de valorização salarial do magistério. Como o governo de Goiás não cumpriu rigorosamente o parcelamento estabelecido, o vencimento inicial pago em novembro de 2010 foi de R\$ 1.006,25, mesmo assim representando um crescimento de 40,6% em relação a fevereiro de 2009 onde, desprezando a inflação do período, pode-se aferir um aumento real superior a 30%. Por ser recente, não foi possível verificar se a implantação do Piso teve o efeito desejado pelos pesquisadores que defendem essa política de valorização salarial do magistério que, dentre outros, consta atrair e manter bons candidatos à docência e combater a multijornada e o subemprego. Entretanto, baseando-se em 2009 e 2010 quando acontece sua implantação na rede pública estadual goiana, o Piso aparece, aliado ao Plano de Carreira vigente, como indutor de melhoria salarial para o magistério público da educação básica.

Palavras-chave: Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério. Valorização Salarial Docente. Financiamento.

ABSTRACT

MACHADO, Jarbas de Paula. **Minimum wage for the National Teaching:** conflict and limits for its implementation in public field of state Goiás. 219f. Dissertation (Program of post-graduation in Education) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

This study integrates the line of research State and Education Policy of the Program of Post-graduation in Education from Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. It has as its object of study the implementation of the Minimum Wage of Professional of the Magisterium (PSPN) in public field schools of Goiás. It aims to analyze the implementation of public policy for salary enhancement and highlighting the conflicts and highlighting the conflicts and limits that permeate the boundaries of the case. Using the bibliographic and documental search, this study concern is to describe the route of PSPN since the 1988 Federal Constitution, to the approval of the Law No. 11.738/2008 and empirically analyzes its implementation in the public state of Goiás in 2009 establishing a relation between the financial years of 2008 and 2010. The guiding questions of the study include the analysis of the Law of the Minimum and its relation to other legal rules, the sufficiency of the Government of Goiás for implementation from the revenue and expenditure considered for the Development of Education (MDE), the relationship with the Fund for the Development of Basic Education and Appreciation of the Teaching Profession (Fundeb), the ratio of the number of students served by the number of teachers paid by the network and how to participate in the implementation process of the minimum wage as important agents of the Union Education Workers State of Goiás (Sintego), the Court of Goiás (GO-TEC), the State Council Fundeb (Confundeb), the Legislative Assembly and the government itself. The major conflicts involving the deployment of the minimum wage in the public state of Goiás refer to the way that legislation is interpreted with emphasis on the mechanism used by the government to "fulfill" the Law: to divide the minimum wage into a deployment phase, 17 monthly and update it in another stage of four monthly parcels. There is also a conflict about the value of minimum wage: CNTE and for the Sintego PSPN in 2010 would be worth R \$ 1,312.00 and for the government, based on interpretation of the Attorney General of the Union (AGU), the value is R\$ 1.024,00. Insufficient financial, the adequation for a Career Plan in effect, how the expenses are treated with MDE, the low student / teacher ratio in the network and competition policies to expand the student's school time are major factors limiting progress in implementation of PSPN Goiás Despite the fragmentation of its implementation the minimum wage presents as a mechanism for enhancement of teachers' payment. As the government of Goiás has not complied strictly with the established subdivision, the starting salary paid in November 2010 was R \$ 1,006.25, representing a growth of 40.6% compared to February 2009. Nevertheless, disregarding the inflation period, gauged according to a real increase of more than 30%. As a recent happening it was not possible to verify whether the implementation of the minimum wage had the effect desired by the researchers who advocate this policy of upgrading of teachers' payment which, among others, is set to attract and retain good candidates for teaching, and fighting multiexpedient and underemployment. However based on the years 2009 and 2010 in which case the implementation of this policy in public state of Goiás, the minimum wage appears, along with the Career Plan in force, as a promoter of better salaries for the public teaching of basic education.

Keywords: Wage Level National Vocational. Teacher Salary Enhancement. Financing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

- QUADRO 1 -** Comparativo entre alguns dos principais pontos que pautaram a definição das diretrizes nacionais para a carreira o magistério (1996 e 1997).....50
- QUADRO 2 -** Comparativo entre pontos importantes constantes do Pacto pela Valorização do Magistério de 1994 e o Projeto de Lei nº 619/2007.....81
- QUADRO 3 -** Comparativo entre pontos importantes que foram objeto de discussão do PL nº 619/2007 e da Lei nº 11.738/2008.....83

GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 -** Evolução do Piso em diferentes interpretações.....123
- GRÁFICO 2 -** Evolução do Piso até novembro de 2010.....125
- GRÁFICO 3 -** Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás (1997).....167
- GRÁFICO 4 -** Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás (2009)168
- GRÁFICO 5 -** Evolução do número de matrículas na educação básica da rede pública estadual de Goiás.....169
- GRÁFICO 6 -** Evolução do número de funções docentes na educação básica da rede pública estadual de Goiás170

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Estatísticas do rendimento mensal de professores, segundo o nível de ensino no qual o professor exerce a atividade, a região e a escolaridade (R\$).....	57
TABELA 2 -	Composição e escala de implantação financeira do Fundeb (2007-2020)	60
TABELA 3 -	Rendimento médio mensal e número de profissionais por tipo de profissão segundo profissão e as regiões geográficas e Brasil (2006)	70
TABELA 4 -	Valor do Piso por jornada (2009).....	88
TABELA 5 -	Projeção para pagamento do Piso, sem considerar questões relativas ao reajuste (2009).....	94
TABELA 6 -	Estados que receberão complementação da União ao Fundeb (2010).....	97
TABELA 7 -	Total de Municípios que atenderiam aos critérios da Portaria nº 484/2009, caso a complementação fosse realizada em 2009.....	100
TABELA 8 -	Definição do VMAA nas Portarias do MEC.....	102
TABELA 9 -	Reajuste de janeiro de 2010 na interpretação da AGU.....	104
TABELA 10 -	Possibilidade de reajuste do Piso para 2011 seguindo a lógica de interpretação da AGU.....	105
TABELA 11 -	Reajuste do Piso defendido pela CNTE (2010)	107
TABELA 12 -	Variação do valor-aluno-ano das primeiras séries iniciais do ensino fundamental urbano, nos Fundeb's no âmbito de cada estado (2008-2010).....	109
TABELA 13 -	Parcelamento da implantação do PSPN na rede pública estadual de ensino provocado pela Lei Estadual nº 16.544/2009 (2009-2010).....	120
TABELA 14 -	Evolução do PSPN em diferentes interpretações (2009-2010).....	121
TABELA 15 -	Evolução do PSPN nos termos da Lei Estadual nº 17.032/2010.....	125
TABELA 16 -	Vencimentos do Magistério Público Estadual (fev. 2009)	133
TABELA 17 -	Vencimentos do Magistério Público em nov./2010, caso a Lei nº 17.032/2010 fosse cumprida.....	135
TABELA 18 -	Possibilidade de remuneração do magistério público estadual de Goiás.....	137

TABELA 19 - Custo mensal de um professor dentro de cada posição da tabela de vencimentos.....	138
TABELA 20 - Receitas e Despesas vinculadas a MDE na rede pública estadual de Goiás (2009).....	149
TABELA 21 - Despesas questionáveis para efeito do mínimo definido no Art. 158 da Constituição Estadual e na LDB (2009).....	155
TABELA 22 - Média mensal do nº de professores pagos com recursos do Fundeb (2009)	158
TABELA 23 - Alunos atendidos na rede pública estadual de Goiás (2009).....	160
TABELA 24 - Professores em atividade pagos pela SEE (2008-2010).....	162
TABELA 25 - Quantidade de professores inativos pagos pela SEE (2008-2010).....	162
TABELA 26 - Análise da proporção do número de alunos por professor na rede estadual de Goiás (2009)	164
TABELA 27 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás (1997)	166
TABELA 28 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás (2009).....	167
TABELA 29 - Evolução do nº de alunos e do nº de funções docentes na rede pública estadual de Goiás (2000-2009).....	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
AL-GO	Assembléia Legislativa do Estado de Goiás
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Apeoesp	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Confundeb	Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enade	Exame Nacional de Cursos
FE	Faculdade de Educação
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Fuvest	Fundação Universitária para o Vestibular
FVM	Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Prestação de Serviço
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
NTE	Núcleo de Tecnologia Educacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Seduc	Secretaria Estadual de Educação
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Sige	Sistema de Gestão Escolar
Sintego	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás
SPE	Secretaria de Planejamento Educacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unicamp	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
VMAA	Valor Mínimo Aluno Ano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
a) O objeto, o pesquisador e as finalidades da pesquisa	16
b) Problematização	18
c) O modo de investigação e de exposição	19
CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA COMO POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO SALARIAL DOCENTE: de 1988 a 2008	23
1.1 A EXPROPRIAÇÃO DO PROFESSOR: caminhos da desvalorização salarial docente...	23
1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: o tratamento genérico do Piso salarial	25
1.2.1 Entraves ao Piso Salarial do Magistério na Construção da Constituição de 1988.....	27
1.3 O PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL NA TRAMITAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	29
1.4 O PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E A FRUSTRAÇÃO DA DESCONTINUIDADE	36
1.5 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E A SUBSTITUIÇÃO DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL PELA PROPOSTA DO SALÁRIO- MÉDIO	43
1.6 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E AS PERSPECTIVAS DE VALORIZAÇÃO SALARIAL DO MAGISTÉRIO ATRAVÉS DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL	56
CAPÍTULO 2 - A LEI Nº 11.738/2008: seus desdobramentos no cenário nacional e as particularidades de sua implantação na rede pública estadual de Goiás	65
2.1 A IMPORTÂNCIA DO PISO, A LEI Nº 11.738/2008 E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CENÁRIO NACIONAL	65
2.1.1 O Piso como Mecanismo de Valorização Salarial do Magistério	66
2.1.2 Piso e Carreira: Caminho para Melhor a Atratividade da Docência	68
2.1.3 A Trajetória da Lei nº 11.738/2008	76
2.1.4 Interpretação e Interrelação da Lei do Piso com outras Normas Legais	84
2.1.4.1 A regulamentação	85
2.1.4.2 O valor do Piso e o nível de formação a que deve ser aplicado	85
2.1.4.3 A carga horária e as horas-atividades	88
2.1.4.4 Os profissionais do magistério	91

2.1.4.5 Os aposentados e pensionistas	92
2.1.4.6 A implantação do Piso	93
2.1.4.7 A complementação da União ao Piso	95
2.1.4.8 O reajuste do Piso	101
2.1.4.9 Os planos de carreira e remuneração do magistério	111
2.1.4.10 O veto presidencial: a questão da improbidade administrativa	113
2.1.4.11 A vigência da Lei do Piso	114
2.2 A IMPLANTAÇÃO DO PISO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS	115
2.2.1 O Piso Salarial Profissional Nacional na Legislação Goiana	115
2.2.2 A Regulamentação da Lei do Piso na Rede Pública Estadual de Goiás	118
2.2.3 O Plano de Carreira do Magistério e as Possíveis Consequências da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/2008 no Contexto da Rede Pública Estadual de Goiás	126
2.2.3.1 As progressões na carreira do magistério público estadual de Goiás	131
2.2.3.2 Perspectivas da junção entre o Piso e a carreira	130
2.2.3.2.1 O custo da remuneração do magistério público estadual de Goiás	136
2.2.3.3 A Resolução CEB/CNE nº 02/2008 e o Plano de Carreira da rede pública estadual de Goiás	139
2.2.4 O Piso no Contexto da Conferência Nacional de Educação	139
CAPÍTULO 3 - O CENÁRIO CONTÁBIL DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE GOIÁS E A IMPLANTAÇÃO DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL	142
3.1 EXERCÍCIO DE 2008: prenúncio de descompromisso com a valorização salarial docente	144
3.1.1 Salários Defasados, Greve e Promessas do Executivo Estadual	145
3.1.2 Receitas e Despesas da Educação	147
3.2 EXERCÍCIO DE 2009: o contexto da implantação parcelada do Piso	149
3.2.1 Receitas e Despesas da Educação em 2009	149
3.2.1.1 A questão das despesas com inativos computadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	152
3.2.1.2 Despesas questionáveis em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	155
3.2.1.3 A aplicação dos 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	156
3.2.2 A Relação entre o Número de Professores e a Quantidade de Alunos Atendidos, no Contexto do Financiamento	159
3.2.2.1 Alunos atendidos na rede pública estadual de Goiás em 2009	159
3.2.2.2 Professores pagos pela Secretaria de Estado da Educação de 2008 a 2010	161
3.2.2.3 Proporção de alunos por professor em 2009: o contraponto baseado na referência do Conselho Nacional de Educação	163
3.2.2.3.1 Sobre a municipalização em Goiás	166
3.3 DIRETRIZES DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: projetos concorrentes do piso salarial profissional nacional	170

CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
REFERÊNCIAS	182
LISTA DE ANEXOS	195
ANEXO A - Cálculo do salário médio potencial e do Piso Salarial Nacionalmente Unificado para professores da educação básica estadual e municipal	197
ANEXO B – Cálculo do salário médio potencial e do Piso Salarial Nacional para professores da educação básica pública	198
ANEXO C - Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008	200
ANEXO D - Comparativo entre o custo da folha de pagamento dos professores da rede pública estadual de Goiás nos exercícios de 2008 e 2009	202
ANEXO E – Estudo de Caso: relação entre o custo do quadro de pessoal de uma unidade escolar da rede pública estadual de Goiás e a disponibilidade de recursos no Fundeb.....	204
ANEXO F – Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009	210
ANEXO G - Quadro Comparativo entre as diretrizes da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 e o atual Plano de Carreira do Magistério estadual de Goiás	215
ANEXO H - Beca com a frase “<i>Piso é lei. Faça valer</i>”, vestida no monumento <i>Dois Candangos</i>.....	219

INTRODUÇÃO

a) O objeto, o pesquisador e as finalidades da pesquisa

Este estudo tem como objeto de pesquisa a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)¹ do magistério na rede pública estadual de Goiás, compreendido no contexto das políticas de valorização salarial do magistério público da educação básica brasileira.

O Piso Salarial Profissional foi legalmente tratado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, porém, sem a adjetivação *Nacional*, o que estendeu o debate sobre o tema por mais vinte anos. A alteração provocada na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 teve um papel importante no itinerário do Piso. Além de incluí-lo na relação dos princípios para ministração do ensino (Art. 206), o estendeu a todos os profissionais da educação, conceito que alcança um conjunto de trabalhadores mais abrangente, ou seja, além de contemplar os profissionais do magistério, contempla também os servidores administrativos que atuam na educação básica. Contudo, a instituição do Piso não se dá por meio do Art. 206 da Constituição Federal, mas a partir da alínea “e” do inciso III do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, contexto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), onde a determinação contempla apenas os profissionais do magistério.

Instituído pela Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso), o Piso despertou expectativas de que pudesse ser capaz de cumprir com os objetivos pelos quais é defendido pela categoria dos profissionais do magistério: não só se tornar um parâmetro salarial nacional para o magistério da educação básica, mas garantir uma valorização capaz de ter como consequência a melhoria da qualidade do ensino por meio do combate à multijornada e ao subemprego. Além disso, contribuir para tornar a carreira do magistério mais atrativa e colaborar para o ingresso de alunos com maior capital cultural nos cursos de licenciatura. Porém, o cenário que se apresenta não é de otimismo em várias regiões do país. As evidências apresentadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) dão conta de que a lei aprovada não tem recebido uma interpretação, nem uma compreensão política, que impliquem no impacto esperado.

¹ Para esse estudo consideram-se sinônimos, conforme o caso, os termos PSPN, Piso ou Lei do Piso.

Nesse sentido, este trabalho tem como finalidade identificar, a partir da construção histórica do Piso quais são os conflitos e os limites que permeiam sua implantação, sobretudo na rede pública estadual de Goiás. Objetiva, portanto, desvelar os fatores de limitação que envolvem essa política no contexto restrito da rede pública estadual goiana. A relevância de se pesquisar esse objeto com essas finalidades está situada no argumento comum a quem discute qualidade da educação² de que sua melhoria passa, necessariamente, pela valorização salarial dos profissionais do magistério. Se essa é uma política que pretende valorizar os profissionais do magistério, demanda que se realizem investigações que possam colaborar para sua compreensão, seja para servir de suporte para a discussão do tema, seja para provocar novos questionamentos.

Como secretário municipal de educação do município de São Luís de Montes Belos – GO no exercício de 2005 a 2008, bem como presidindo o Conselho Estadual do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Confundeb) em 2007 e 2008, e, além disso, como professor efetivo das redes públicas municipal e estadual, respectivamente daquele município e de Goiás, tive a oportunidade de acompanhar as discussões que antecederam a regulamentação nacional do Piso vivenciando ao mesmo tempo a contradição da eufórica esperança de ter como professor uma melhor valorização salarial e a preocupação, como gestor municipal, de como seriam encaminhadas as condições de financiamento desta demanda. Inquietações dessa natureza colaboraram para que eu elegesse o PSPN como objeto dessa pesquisa.

No dia 25 de junho de 2009 foi realizada uma Audiência Pública no auditório da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) convocada pelo Fórum Estadual de Educação (FEE), tendo como convidados representantes do Ministério Público (MP), da Assembleia Legislativa de Goiás (AL-GO), do Confundeb, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (Sintego), da Secretaria de Estado da Educação (SEE), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Estadual de Educação (CEE) em que o tema era *Em defesa do Piso*. Foram debatidas as circunstâncias que envolveram a implantação do PSPN na rede estadual, dentre elas a aprovação da lei originária do Poder Executivo que parcelou em dezessete meses sua integralização, contrariando o disposto na lei federal.

Embora a eloquência dos discursos revelasse uma preocupação em defender a garantia do Piso, não foram apresentados, por nenhuma das entidades participantes na referida

² Carreira; Pinto (2007), Farenzena (2006), Monlevade (2000), dentre outros.

audiência pública, dados que pudessem subsidiar qualquer discussão mais objetiva a respeito do tema. Na ocasião foi apresentada uma proposta por parte da representante da SEE, Professora Iara Barreto³: formar uma comissão que pudesse analisar o cenário contábil da SEE a fim de levantar as reais possibilidades de implantação do Piso como previa a Lei nº 11.738/2008, na rede estadual. Os encaminhamentos nesse sentido foram ignorados, porém essa proposta colaborou decisivamente para que o projeto que norteou esta pesquisa pudesse ser elaborado.

Como o período de implantação do PSPN do magistério foi legalmente estabelecido para os anos de 2009 e 2010, este trabalho busca identificar nesse período os conflitos e os limites que envolvem esse processo na rede pública estadual de Goiás, sem deixar de considerar a contextualização legal e histórica em nível nacional, tendo como ponto de partida a Constituição Federal de 1988.

b) Problematização

Os vinte anos que sucederam à aprovação da Constituição Federal de 1988 foram marcados, dentre outros aspectos, pela luta para regulamentação do PSPN para os professores da educação básica pública no Brasil. A aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, subsidiada pela Lei do Fundeb, aparentemente colocaria um fim a esse debate, todavia mal a lei foi aprovada e os conflitos sobre sua aplicação se iniciaram. A resistência à implantação do Piso pode ser evidenciada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167, de 28 de outubro de 2008, movida pelos governadores de cinco estados brasileiros. Um dos principais argumentos da ação se pautou na indisponibilidade financeira para se atender os termos da lei.

Em Goiás, a indisposição para o cumprimento da Lei do Piso ficou evidenciada pela forma singular encontrada pelo Executivo estadual para implantá-lo: parcelar a diferença entre o valor vigente e o valor previsto em lei em dezessete meses (para que o Piso atingisse R\$ 950,00) e em mais quatro meses (para que o Piso atingisse R\$ 1.024,67). Mesmo com essa configuração, isso aconteceu após três fatores: *i*) o governo⁴ ficar três anos sem conceder reajuste salarial; *ii*) grande parte dos professores da rede ter ficado, sem sucesso, cinquenta e

³ Na ocasião representando a Professora Milca Severino, secretária estadual de educação.

⁴ Recentes governadores de Goiás: Iris Rezende Machado (PMDB), de 1991 a 1994; Maguito Vilela (PMDB), de 1995 a 1998; Marconi Perillo (PSDB), de 1999 a 2006; e Alcides Rodrigues (PP), de 2007 a 2010.

oito dias de greve em 2008; e, *iii*) o Tribunal de Contas do Estado (TCE) emitir parecer relatando a não aplicação do percentual mínimo constitucional em educação daquele exercício.

Diante deste contexto cabe perguntar: de fato, quais são os conflitos e os limites que envolvem a implantação do Piso do magistério na rede pública estadual de Goiás?

Para nortear a investigação tornam-se relevantes ainda os seguintes questionamentos: que antecedentes históricos do contexto nacional colaboram para entendermos a atual conjuntura de implantação do Piso? Os recursos previstos no Fundeb são suficientes para implantação do Piso na rede pública estadual de Goiás? Embora a lei que cria o Piso resguarde que os entes federados que não tiverem condições financeiras para efetivá-lo terão direito à complementação da União, como e em que percentuais essa relação deve ser compactuada no contexto da rede pública estadual de Goiás? Que percentual do orçamento da educação, inclusive do Fundeb, está sendo utilizado para o pagamento de professores e que percentual será necessário para implantar integralmente o Piso? Se a lei que estabelece o Piso especifica valor apenas para formação de nível médio, que indicadores poderão ou deverão ser considerados na tabela constante do Plano de Carreira da rede pública estadual de Goiás? É prioridade da rede a implantação do Piso como política educacional que colabora para a melhoria da qualidade da educação? Como se comportam agentes importantes no cenário público educacional do estado de Goiás, como por exemplo, a AL-GO, o Confundeb, a SEE, o Sintego e o TCE?

Com a implantação do Fundeb, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação possuem maior autonomia da gestão dos recursos e o gestor é o ordenador de despesas. Dessa forma passou a existir uma expectativa muito grande, principalmente por parte dos professores, de que esse fato, juntamente com a ampliação dos percentuais na transposição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) para o Fundeb, e a obrigatoriedade do Piso, fossem reais as possibilidades de imediatos reflexos na questão salarial. Porém, os conflitos, as relações, e as contradições que se constroem, nesse contexto, frustraram essa boa perspectiva entre os professores da rede pública estadual de Goiás.

c) O modo de investigação e de exposição

De acordo com Lüdke e André (1986), para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele. Para as autoras, em geral isso se faz a partir do estudo de um problema, que ao mesmo tempo desperta o interesse do pesquisador e limita sua atividade de pesquisa a uma determinada porção do saber, a qual ele se compromete a construir naquele momento.

Nessa visão, o presente trabalho se inscreve dentro das características de um estudo de caso limitado, não apenas mas predominantemente, à rede pública estadual de Goiás.

O caso é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. O caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular. [...] O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações. Quando queremos estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo, devemos escolher o estudo de caso. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 17)

Para este estudo de caso foram consideradas as etapas de exploração inicial do material referente ao objeto, coleta de dados, análise e interpretação dos dados e elaboração do texto central desse trabalho.

Essa modalidade de pesquisa, segundo as autoras, permite que, mesmo que o investigador parta de alguns pressupostos teóricos iniciais, ele procure se manter constantemente atento a novos elementos que podem emergir como importantes e acrescentá-los na medida em que o estudo avance (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Dessa forma a coleta de dados sobre o Piso na rede pública estadual de Goiás referente aos anos de 2009 e 2010, embora atual, é compatível com a proposta de trabalho.

A fundamentação teórica do trabalho tem como referência os autores Alejandro Morduchowicz, Bernadete Gatti, João Monlevade, José Marcelino de Rezende Pinto, Juçara Dutra Vieira, Marisa Abreu, Nelson Cardoso Amaral, Nicholas Davies, Paulo de Sena Martins, além de outras contribuições. As publicações desses autores favorecem direta ou indiretamente a conceituação do Piso e de outras categorias dele decorrentes ou que a ele se relacionam, no percurso histórico que marcou o período de 1988 aos dias atuais.

A apreensão do cenário financeiro da SEE, a partir dos recursos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em particular, da educação básica, por si só já expressa os fatores que limitam a implantação do Piso. A coleta de dados foi realizada

adotando a análise documental como procedimento. Além de documentos como leis, decretos, resoluções, pareceres e encaminhamentos, também foram utilizados documentos contábeis.

Quatro variáveis foram usadas no estudo realizado: *i)* receita e *ii)* despesa da SEE, *iii)* o número de alunos atendidos na rede e *iv)* o número de professores. A análise do exercício financeiro de 2009 pautou-se nos documentos do TCE. A determinação do número de alunos atendidos na rede estadual partiu do Sistema de Gestão Escolar (Sige), programa computacional utilizado pela SEE, e do Censo Escolar disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). A quarta e mais difícil variável determinada foi a quantidade de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública estadual de Goiás. Para essa tarefa solicitamos informações específicas da SEE requerendo também informações sobre o custo desses profissionais. A Secretaria de Estado da Educação nos encaminhou através do Ofício GAB/SEDUC nº 2054/2010, datado de 21 de setembro de 2010, os dados referentes a 2008, 2009 e o acumulado até maio de 2010 no que chamamos de Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d). Também foram utilizados os dados disponibilizados pelo TCE, e para efeito de comparação a referência indicada pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) através do Parecer CEB/CNE nº 09/2009. Segundo tal parecer, para garantir condições de trabalho ao professor e resguardar a viabilidade do custeio, as redes de ensino fundamental e médio devem adotar a proporção, nunca inferior, a um professor para cada vinte e dois alunos. Na análise documental foram considerados ainda textos diversos publicados nos sites do Sintego, da SEE, do TCE, da CNTE, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da AL-GO, do Congresso Nacional e do Ministério da Educação (MEC).

Quanto à forma de exposição, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo traz a construção histórica do PSPN do magistério da educação básica pública brasileira como política de valorização salarial docente.

Embora a questão da valorização salarial do professor da educação básica no Brasil tenha raízes no modelo jesuítico de educação que consta do período colonial, este trabalho elegeu o marco da Constituição Federal de 1988 como referência para situação do Piso no contexto histórico. Posterior à Constituição Federal de 1988 são discutidos os eventos que tiveram influência direta na construção da atual proposta de Piso salarial, dentre eles os embates para definição da matéria na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a assinatura do Pacto pela Valorização do Magistério e Melhoria da Escola Pública, a aprovação do Fundef e a elaboração da proposta do Fundeb. Essa reconstituição auxilia na

compreensão de como a política de valorização salarial docente através da fixação do Piso se fez, dentre outros, com base na persistente luta da categoria representada pela CNTE.

Além de discutir a estreita relação entre o Piso e a carreira docente, assim como sua importância para valorização salarial do magistério, o segundo capítulo apresenta a trajetória e a discussão da Lei nº 11.738/2008, seus desdobramentos no cenário nacional e as particularidades de sua implantação na rede pública estadual de Goiás. Este capítulo traz a interpretação da Lei do Piso à luz de outras leis e normas que tratam da valorização salarial dos professores, inclusive com elementos primordiais como as limitações impostas pela liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) que acata parcialmente as solicitações da ADI nº 4167/2008. Sobre a rede estadual de Goiás, se discute a presença do Piso na legislação local dando destaque para a forma particular de interpretação da lei federal pelo Executivo estadual e a reação da categoria, representada pelo Sintego.

O terceiro capítulo apresenta o cenário contábil da educação na rede pública estadual de Goiás no exercício de 2009 e perspectivas para 2010, discutindo os fatores que limitam a implantação do Piso. Os dados, dispostos em tabelas e gráficos, colaboram para a objetividade da análise. Na medida em que são apresentados os principais fatores de conflito e limitação, são indiretamente expostas as possibilidades de se implantar nos termos da lei federal o PSPN.

A discussão realizada não só nas considerações finais, mas durante a exposição dos dados não é suficiente para desvendar a caixa preta (DAVIES, 1998) dos recursos da educação, mas pode e objetiva contribuir para uma melhor compreensão do cenário que envolve a implantação do Piso na rede pública estadual de Goiás.

CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA COMO POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO SALARIAL DOCENTE: de 1988 a 2008

Historicamente, a valorização salarial docente no Brasil é um tema recorrente desde os primórdios do período colonial. Considerando que o itinerário que vai dessa época ao final do século XX fora percorrido com muita propriedade por outros pesquisadores⁵, nossa abordagem histórica da construção do Piso como política de valorização salarial docente se limitará ao período de 1988 a 2008, tendo como referência inicial a Constituição Federal de 1988, passando pela discussão do Pacto pela Valorização do Magistério (1994), a tramitação da LDB nº 9.394/96, a criação do Fundef (1996) e, posteriormente, sua substituição pelo Fundeb (2006), até a aprovação da Lei nº 11.738/2008 que instituiu o PSPN do magistério da educação básica pública brasileira.

1.1 A EXPROPRIAÇÃO DO PROFESSOR: caminhos da desvalorização salarial docente

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1950 aproximadamente 64% das crianças com idade entre sete e catorze anos não tinham acesso à escola. A partir desse ano, alavancada com o processo de urbanização do país, há uma explosão de matrículas atingindo 98% desta faixa etária em 1998. Entretanto:

Como a explosão das matrículas [...] não foi acompanhada por crescimento proporcional de recursos públicos para a educação, as políticas públicas nesse período levaram os professores a atender a um número maior de alunos, a ministrar mais horas aula na mesma carga horária semanal, a multiplicar jornadas de trabalho e a receber salários cada vez menores. (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000, p. 16)

Na mesma direção, Vieira (2007) afirma que novas escolas significaram mais matrículas que, por sua vez, demandaram mais planejamento público e mais investimentos. Houve, porém, segundo a autora, um grande saldo positivo para a população, mas o custo

⁵ MONLEVADE, J. C. de. *Valorização Salarial dos Professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação). Unicamp, Campinas, SP.

dessa conquista foi pago pelos trabalhadores em educação: de um lado, pelo progressivo e constante rebaixamento salarial; de outro, pelo aumento do número de alunos por sala de aula.

Ocorreu, portanto um processo de proletarização do magistério que, somado a deteriorização das condições dos prédios, equipamentos e materiais escolares, explica por que a expansão quantitativa da escolarização no Brasil ocorreu sem garantia de qualidade. (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000, p. 17)

O cenário observado nos anos 1990 demonstra os desdobramentos de uma carreira sem maiores perspectivas. De acordo com Costa e Souza (1997), embora atuando no setor formal, por ter carteira assinada, contrato de trabalho e, muitas vezes, estabilidade, o emprego do professor público apresentava fortes traços comuns aos empregos de baixa produtividade existentes no setor informal da economia. Podia-se destacar a elevada rotatividade na busca de melhores empregos, as condições de trabalho que desestimulavam esforços para um melhor desempenho, a reduzida exigência de qualificação e uma carreira com perspectivas também reduzidas de treinamento adequado e de promoção. “Este é o paradoxo vivido pelo professor: praticamente, qualquer emprego que exige o ensino médio oferece um salário maior” (COSTA; SOUSA, 1997, p. 34).

Para Monlevade (2000, p. 63),

[...] assim como a fábrica evoluiu para a maquinaria e para a automação, o trabalho escolar, “*mutatis mutandis*”, cumpriu idêntico itinerário. O professor-operário, no meio de uma avassaladora inclusão de milhões de matrículas nos sistemas escolares primário e secundário, de 1950 a 1980, dobrou e até triplicou sua jornada, por pressão da demanda e/ou necessidade de sobrevivência. Este novo regime de trabalho impossibilitou, definitivamente, qualquer dedicação em preparar suas aulas e avaliar a produção dos alunos, cada vez mais numerosos. De manipulador do processo de ensino-aprendizagem, o professor passou a ser mais peça de um sistema a ponto de reduzir sua tarefa de execução ao mero exercício repetitivo, por turmas e anos a fio, primeiro de “dar e explicar matérias”, e depois de simplesmente monitorar o ensino programado dos livros didáticos, na verdade muito mais cartilhas instrucionais com atividades de informação e memorização para os alunos. O professor virou máquina, do qual não se esperava mais a competência do artesão ou o trabalho do operário qualificado – as respostas às questões são unívocas e estão escritas no “livro do mestre” - restando ao professor cadenciar, no melhor ritmo maquinal possível, o rito de estadia dos alunos no seu turno escolar, na sua hora aula, esta última preferencialmente com menos de sessenta minutos. (Grifos do autor)

O caráter *desinteressado*, quase *missionário*, que permeia as relações de trabalho e rendimento docente com seu principal empregador, o Estado, esconde o que pontua Costa e Souza (1997, p. 35) como

[...] o aspecto dramático da atual situação dos professores públicos é a sua crescente miséria, que, distante de profecias marxistas, expressa uma das piores faces da crise fiscal do Estado. Os salários dos professores estão descolados dos ganhos de produtividade da economia, que beneficiam muitas outras ocupações. Em especial, o hiato crescente entre esses salários e os que remuneram pessoas com o mesmo nível educacional chama a atenção para a perversidade do círculo vicioso do desinvestimento.

Monlevade (2000), citando Przeworski (1995), pontua que o desenvolvimentismo teve no Brasil o Estado como maior investidor, direto e indireto, contrariando as tendências dos países da social democracia e do *welfare state*, onde crescentes fatias das poupanças públicas eram destinadas a investimentos sociais, em vencimentos dos servidores públicos, salários indiretos e políticas compensatórias.

A falta de investimentos públicos provocou dupla desvalorização docente

[...] oriunda da diminuição do valor de compra do salário e a da diferença entre o salário potencial disponibilizado pelo total dos impostos e o realmente pago [...] ao invés de os governos aplicarem os impostos na educação e no salário dos professores, à revelia da lei e muitas vezes protegidos por regimes autoritários, os utilizavam em outras despesas públicas e menos públicas, no caso da União e dos Estados ligadas à reprodução ampliada do capital, multiplicando o lucro de empreiteiras de rodovias e hidrelétricas, e no caso dos Municípios multiplicando empregos públicos clientelísticos. (MONLEVADE, 2000, p. 71)

Juntando-se a isso, outros desafios deviam ser enfrentados, dentre eles as diferentes realidades financeiras constatadas na diversidade regional do país e o próprio modelo de financiamento oficial. Nesse contexto, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 teve papel decisivo na criação de um instrumento capaz de garantir a valorização salarial docente: o Piso Salarial Profissional do Magistério.

1.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: o tratamento genérico do Piso Salarial

De acordo com Gadotti (1987), no final da década de 1970 os professores recebiam os piores salários e em contraposição a docência estava entre as profissões que sofriam os maiores índices de neuroses. Para piorar, o período de 1981 a 1986 foi marcado por um processo inflacionário que chegou a 4.226%⁶ colaborando, conseqüentemente, para ampliar a

⁶ Conforme Monlevade (2000, p. 121) citando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de São Paulo (IBGE, 1990).

desvalorização dos salários. Esse fato levou a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) a capitanear um duplo movimento de reivindicação juntando

- 1) De um lado mobilizações e greves por reajustes salariais e recuperação de perdas, que tinham um caráter geral semelhante, dado o fenômeno unificado da inflação nacional, e um caráter estadual específico, pois cada rede praticava salários diferentes, carreiras com progressões e estruturas diferenciadas, e concedia reajustes também diacrônicos e distintos.
- 2) De outro lado, a procura de um denominador comum, de uma reivindicação nacional que não só unificasse os salários pela isonomia, carreira única ou PISO NACIONAL, como também tornasse realmente comum e unificada a luta sindical. Em termos sindicais, o que começava a entrar em jogo era a possibilidade de uma GREVE NACIONAL DO MAGISTÉRIO. (MONLEVADE, 2000, p. 121, grifos do autor)

Um dos temas mais debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi o da valorização salarial do magistério, associado ao da qualificação do ensino público e principalmente aos aspectos de financiamento. Diante da demanda quantitativa e qualitativa de mais ensino público para milhões de crianças e adolescentes brasileiros, os constituintes não duvidaram em confirmar o princípio da vinculação percentual para MDE⁷. Os termos presentes na Constituição Federal de 1988, Artigo 212, passaram a determinar que:

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)

Tanto no âmbito federal como nos estados e municípios, os trabalhadores em educação coordenados pela CPB garantiam sua representatividade nos fóruns de debate sobre os novos rumos da educação que se delineavam na elaboração das Constituições Estaduais. Em 1990, a CPB se tornou Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação unificando ainda mais a luta sindical da categoria.

Essas considerações de contexto demonstram que o ambiente pré-Constituição continha de forma explícita uma pressão sindical em favor de transformações que colaborassem para a garantia de políticas de Estado que valorizassem o magistério público. Isso ficou ainda mais evidente na conquista da aprovação no texto oficial da Carta Magna da previsão de um *Piso salarial profissional*.

⁷ A vinculação de recursos para a educação não foi fundada nessa ocasião. Historicamente, esse mecanismo de financiamento fora experimentado desde 1934, tendo como referência mais recente ao período da Constituinte, a Emenda Calmon de 1983 que só foi executada a partir de 1985. Após a primeira vinculação em 1934, houve dois momentos de interrupção: de 1937 a 1946 (por força da Constituição de 1937) e de 1967 a 1969 (Emenda Constitucional nº 1/69, art.15, § 3º, “f”).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com **piso salarial profissional** e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

O princípio estabelecido por este artigo pode ser dividido pelo menos em três aspectos importantes: o primeiro diz respeito aos planos de carreira, supondo estabilidade e progressão; o segundo, o estabelecimento de um piso salarial profissional como garantia de valorização salarial dos membros do magistério público; e o terceiro, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, supondo a necessidade de uma titulação acadêmica de qualidade, comprovada, em princípio, pela superação das provas de ingresso. Pode-se observar que a regra se aplica apenas aos profissionais do ensino, numa referência explícita de que tanto a valorização da carreira quanto o Piso se aplicaria aos professores. A Constituição Federal promulgada em 1988 não contemplava o conceito de *profissionais do magistério* e nem de *profissionais da educação*. A prioridade no texto constitucional foi dada àqueles que exerciam direta e regularmente as atividades de docência.

1.2.1 Entraves ao Piso Salarial do Magistério na Construção da Constituição de 1988

Na discussão da Constituição Federal de 1988, alguns deputados, principalmente os ligados à CPB, defenderam a ideia de que se acrescentasse à expressão *Piso Salarial Profissional* o termo *Nacional*, ou *Nacionalmente Unificado*. Por uma suposta invasão que isso causaria na autonomia dos entes federados, a proposta teve forte rejeição por parte do chamado *centrão*, contrário ao movimento sindical. Para Monlevade (2000), na realidade, por detrás de uma possível ilegalidade do Piso estava a questão da sua inviabilidade financeira, derivada da visão então prevalecente de que os estados e municípios eram tão díspares em suas arrecadações e encargos educacionais que tornava impraticável um tratamento isonômico de salários, tal como acontecia com os professores das universidades federais, ou inviável a fixação de um Piso que ao mesmo tempo agradasse aos professores dos estados e municípios ricos e fosse *pagável* pelos estados e municípios pobres.

Além da ausência de um termo que viria comprometer a aplicabilidade de um Piso obrigatório em todo o território nacional, o inciso V do Art. 206 remetia à *forma da lei* “que nunca foi votada”, segundo afirma Vieira (2007, p. 23). Conforme a autora, alguns parlamentares argumentaram que era praticamente impossível aprovar, em conjunto, a carreira, o Piso e o regime jurídico dos educadores. “Mas é evidente que a resistência dos governos falou mais alto e a intencionalidade nunca foi materializada”, conclui ela (p. 23). Nota-se que depois de vinte anos, governadores de cinco estados brasileiros, resistem por meio de uma ADI, à implantação do PSPN, alegando indisponibilidade financeira.

Conforme Abicalil (2008, p. 68, grifos do autor), “como se pode ver no Art. 206, o texto aprovado era ambíguo e deu azo à interpretação de ‘um piso salarial por carreira’ – o que contradiz o adjetivo ‘profissional’ que lhe é aposto”. Para sustentar sua análise, o autor argumenta que à época prevalecia a exigência da Lei de Diretrizes e Bases Nacionais da Educação que tratava da habilitação para o exercício da profissão.

Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério:

a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;
b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração;

c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena.

§ 1º Os professores a que se refere a letra "a" poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau se a sua habilitação houver sido obtida em quatro séries ou, quando em três, mediante estudos adicionais correspondentes a um ano letivo que incluirão, quando for o caso, formação pedagógica.

§ 2º Os professores a que se refere a letra "b" poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau mediante estudos adicionais correspondentes no mínimo a um ano letivo.

§ 3º Os estudos adicionais referidos aos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores. (BRASIL, 1971)

Como a lei vigorava nacionalmente, era esse o perfil profissional dos professores, ou seja, não era esse o real motivo do impasse e da resistência à implantação do Piso, pois “sem um esquema de distribuição de encargos e de financiamento que propiciasse a todos os estados e municípios pagarem salários dignos aos profissionais da educação, porém, era inócuo e ineficaz fixar um PSPN” (ABICALIL, 2008, p. 68). Portanto, além dos entraves políticos, o Piso nacional possuía esse grande desafio que era a desigualdade na capacidade de arrecadação dos estados e municípios brasileiros.

Se o texto constitucional se apresentava sem aplicabilidade direta, foram nos debates para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, iniciados ainda em 1988, que se configurou o espaço de luta para superação do teor genérico da Constituição Federal de

1988. Nos estados, o movimento sindical se articulava para garantir nas Constituições Estaduais a confirmação do Piso e os mecanismos de viabilidade financeira para sua execução. Em algumas unidades federativas, os percentuais mínimos obrigatórios determinados pela Constituição Federal de 1988 (Art. 212), foram elevados até a 35%⁸.

1.3 O PISO NA TRAMITAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

De acordo com Monlevade (2000), a tramitação da LDB se inicia por iniciativa de deputados e senadores a partir de dezembro de 1988 com a apresentação do primeiro Projeto de Lei (PL), de autoria do deputado Octávio Elyseo (PMDB-MG). Seu texto tinha sido fruto de discussões no Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) e tinha como proposta a valorização dos educadores nos seguintes termos:

Art. 55. O provimento dos cargos iniciais e finais da carreira do magistério nas instituições oficiais será feito mediante concurso público de provas e títulos.
 Art. 57. O Ministério da Educação, por proposta do Conselho Federal de Educação, encaminhará projeto de lei estabelecendo a carreira nacional dos professores e especialistas em Educação. (BRASIL, 1988 *Apud* MONLEVADE, 2000, p.142)

Conforme Saviani (1999, p. 57), foi constituído por Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara à época, o grupo de trabalho da LDB coordenado pelo deputado Florestan Fernandes (PT-SP) e relatado por Jorge Hage (PSDB-BA). Outros doze projetos foram apensados ao do deputado Octávio Elyseo e “tratados pelo relator num processo amplo e demorado de consultas a entidades educacionais e especialistas de todas as tendências ideológicas e interesses políticos e econômicos” (MONLEVADE, 2000, p. 142). “O setor educacional organizado, mobilizado desde a constituinte para elaboração da Constituição de 1988, através do Fórum em Defesa da Escola

⁸ Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Piauí e Mato Grosso do Sul elevaram a vinculação para 30%; o Rio Grande do Sul e Mato Grosso para 35%. Dentre os municípios, principalmente as capitais ampliaram seus percentuais para índices semelhantes (MONLEVADE, 2000). No Estado de Goiás, o percentual foi fixado em 30%, porém no governo Marconi Perillo (PSDB) esse percentual foi reduzido para 25%. A EC nº 33/2003 fixou 25% para MDE e 3% para Política de Ciência e Tecnologia. A EC nº 39/2005 manteve os 25% para MDE e ampliou de 3% para 3,25% a aplicação em outras áreas, sendo: 2% para a Universidade Estadual de Goiás (UEG), 0,5% para a Entidade de Apoio à Pesquisa, 0,5% para Ciência e Tecnologia e 0,25% para Pesquisa Agropecuária e Difusão Tecnológica. Além de não contemplar os 30% originais (mesmo ampliando as áreas de investimento), o governo não tem cumprido regularmente com os novos percentuais, como pode ser observado no Relatório das Contas do Governador publicado pelo TCE referente a 2008 (GOIÁS, 2009i, p. 21/31).

Pública⁹, manteve-se atuante durante as discussões e a aprovação da LDB” (LOUREIRO, 2001, p. 49).

No que tange a carreira do magistério, o texto de relatoria do deputado Jorge Hage, aprovado na Comissão de Educação, versava que:

Art.100 - Os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios promoverão a valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes condições dignas e remuneração adequada às suas responsabilidades profissionais e níveis de formação, e aos do magistério público, na forma dos artigos 39 e 206, V, da Constituição, planos de carreira que assegurem:

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

II - piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em Lei Federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo;

III - regime jurídico único;

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

V - progressão salarial por tempo de serviço;

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

VII - liberação de tempo para estudo durante a jornada normal, no local de trabalho, inclusive em programas de educação à distância ou programas itinerantes de reciclagem, aprovados pelo sistema de ensino respectivo;

VIII - aposentadoria com proventos integrais, não inferiores ao valor da última remuneração recebida em atividade, assegurada a sua revisão, nos termos dos §4º do art. 40 da Constituição;

IX - qualificação dos professores leigos, em cursos regulares;

X - adicional de pelo menos 30% para a aula noturna, ou redução de carga horária regular noturna, sem prejuízo salarial;

XI - adicional de remuneração para os que trabalhem em regiões de difícil acesso ou na periferia dos grandes centros urbanos e ainda para os que lecionem nas primeiras séries do ensino fundamental;

XII - transporte gratuito para os que trabalhem na zona rural;

XIII - férias anuais de 45 dias;

XIV - regime de trabalho preferencial de 40 horas semanais, com, no máximo 50% do tempo em regência de classe e o restante em trabalho extra-classe, com incentivo para dedicação exclusiva e, admitido, ainda, como mínimo, o regime de 20 horas.

⁹ Faziam parte do Fórum cerca de trinta entidades de âmbito nacional: Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes–SN), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Centro Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), Centro de Estudos Educação & Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, Esportes e Cultura (CNTEEC), Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), Comitê Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação de Educadores (CONARCFE, depois Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, Anfope), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Federação Brasileira das Associações dos Professores de Educação Física (FBAPEF), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Federação Nacional dos Supervisores da Educação (Fenase), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (Fenoe) (as duas últimas depois se integraram à CNTE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira de Física (SBF), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e União Nacional dos Estudantes (UNE), além das seguintes entidades convidadas: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) e Associação dos Educadores Católicos (AEC). (LOUREIRO, 2001, p. 49-50)

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções do magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

§ 2º Nas instituições de ensino privado, a carreira do profissional da educação obedecerá às disposições da legislação trabalhista e às normas que deverão constar de seus estatutos e regimentos, observadas, quando pertinentes, as diretrizes deste artigo.

§ 3º Ao pagamento das horas-aula integrantes da jornada do professor horista em sala de aula acrescentar-se-á um adicional de, no mínimo, 50%, a título de pagamento do trabalho extra-classe. (BRASIL, 1990, grifo nosso)

O grifo no texto, pontualmente no inciso II, destaca o resgate que o relator pretendia fazer ao adicionar ao termo *Piso salarial profissional* o complemento, *nacionalmente unificado*. Essa já havia sido uma pretensão dos parlamentares ligados à CPB durante a Assembleia Nacional Constituinte e que por forças contrárias não prevaleceu no texto constitucional. Além de garantir explicitamente a determinação de um Piso nacional, capaz de anular qualquer interpretação de que cada sistema de ensino pudesse fixar um valor diferenciado, foi estabelecido ainda um fator de reajuste periódico, importante, principalmente nos períodos de inflação elevada. “O piso, nessa conjuntura, expressa mais a conotação de salvaguarda do valor de compra do salário minado pela inflação do que seu sentido original de balizador mínimo do valor salarial de uma carreira profissional” (MONLEVADE, 2000, p. 145).

A citação de todo o texto, anteriormente, colabora para a observação de que a determinação de um Piso Salarial Profissional Nacional, ou nacionalmente unificado, estava estreitamente vinculada a outros fatores, dos quais depende sua relevância na valorização salarial dos professores, dentre eles, o ingresso exclusivamente por concurso público, a progressão na carreira, a formação continuada e a carga horária. Porém, a interferência de lei federal na esfera administrativa de estados e municípios, por via de especificações de fatores como os citados, tem sido interpretada como inconstitucional sob o argumento de que provocam a quebra do pacto federativo¹⁰.

Em 1990, a CPB, com base no texto constitucional e nas discussões para a elaboração da LDB, empreendeu a tentativa de uma proposta de lei por iniciativa popular fixando o *Piso Salarial Nacionalmente Unificado*.

Art. 1º O Piso Nacional de Salário dos professores será de NCz\$434,99, para uma jornada semanal de até vinte horas, nos termos do que dispõe o art.7º, V, e o art. 206, V da Constituição Federal.

¹⁰ Esse argumento pode ser observado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/2008 assinada por cinco governadores pela não implantação do PSPN.

Parágrafo Único: O disposto no caput deste artigo aplica-se a todos os professores brasileiros da rede de ensino privado e da rede pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º Na data da promulgação será acrescido ao Piso Nacional de Salários, previsto no artigo primeiro desta lei, as variações do IPC (Índice de Preços ao Consumidor), a partir de março de 1989.

Art. 3º Os salários e vencimentos dos professores brasileiros, enquanto perdurar a inflação, serão mensalmente reajustados com o objetivo de repor as perdas salariais ocorridas no período, inclusive no mês da data-base.

Parágrafo Único: Os reajustes de que trata este artigo serão automáticos e fixados mensalmente pelo IPC (Índice de Preços ao Consumidor), ou pelo seu sucedâneo.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 1990)

Segundo Vieira (2007), o deputado Gumerindo Milhomem (ex-presidente da CPB) apresentou projeto respaldado em seiscentas mil assinaturas recolhidas pelos trabalhadores em educação para legitimar o ato. O projeto que dispunha sobre o Piso nacional de salários para os professores não chegou a vingar. “A discussão sobre a viabilidade financeira e política do PSPN ainda estava imatura. E os rescaldos do embate constitucional eram muito recentes a ponto de gerar mais dúvidas do que certezas” (MONLEVADE, 2000, p. 147).

Narra Loureiro (2001) que em outubro de 1990 foi eleito um Congresso Nacional mais conservador e diversos parlamentares que tiveram atuação importante como defensores do Substitutivo Jorge Hage que propunha, como vimos, o Piso salarial profissional, nacionalmente unificado, não foram reconduzidos nessa nova composição da Câmara Federal, que para favorecer os interesses privados, teve o papel de retirar do projeto original algumas partes. Aos privatistas não interessava a fixação de um PSPN, nem tampouco propostas ligadas a dedicação exclusiva dos professores da rede pública, uma vez que isso dificultaria a existência de subempregos, de multijornadas de trabalho e, por fim, a contratação de professores com baixos salários.

De 1991 a 1992, a LDB ficou aparentemente estagnada, porém, “urdiu-se outro projeto, na esteira de uma crítica imprecisa, mas que ganhava força na imprensa e na opinião pública: a de que a LDB da Câmara era ‘detalhista e corporativista’, contrária aos interesses da educação moderna e eficiente” (MONLEVADE, 2000, p. 148, grifos do autor). Sob o comando do Professor José Goldemberg, ministro da educação, sua assessora Eunice Durham numa articulação com o senador Darcy Ribeiro produziram um projeto alternativo de LDB que foi apresentado ao Senado em 1992. Utilizando-se do que ficou conhecido como “manobra regimental” (SAVIANI, 1999, p.160) da qual também estava envolvido o então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), a relatoria foi ratificada com o senador Darcy

Ribeiro. No projeto apresentado a questão da valorização dos profissionais da educação era disposta da seguinte forma:

Art. 76 - Os sistemas de ensino promovem a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira:

I - piso salarial nunca inferior ao estabelecido no respectivo serviço público, para categorias profissionais de outras áreas, cujo nível de formação seja equivalente;

II - ingresso na carreira mediante concurso público de provas e títulos;

III - progressão na carreira com base na qualificação profissional e avaliação do seu desempenho técnico, independente dos níveis de ensino em que atuem, tendo como critério predominante o mérito acadêmico;

IV - formação contínua, visando ao aprofundamento e atualização da sua competência técnica;

V - aposentadoria com proventos nunca inferiores à remuneração em atividade.
(BRASIL, 1992, grifos nossos)

Contrariamente ao que foi tratado no Substitutivo Jorge Hage, em que se fixava um “piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em Lei Federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo” (BRASIL, 1990), nessa nova proposta o Piso salarial perdeu suas especificidades. Remete-se aos sistemas de ensino a valorização dos profissionais da educação, tendo como instrumentos os estatutos e planos de carreira e como parâmetro para a definição do Piso uma espécie de *isonomia* com relação às demais categorias com nível de formação equivalente. A exclusão do termo *nacionalmente unificado* retira a obrigação de se ter um mesmo Piso salarial para os professores em todo o país, mantendo a possibilidade de haver quantos pisos fossem os sistemas de ensino.

Além disso, Monlevade (2000, p. 148) apresenta diversos ganhos para o financiamento da educação que estavam no projeto de Jorge Hage e que não foram contemplados na versão Darcy Ribeiro: o aumento da alíquota do salário-educação, a criação do salário-creche para financiar parte da educação infantil, a garantia de vinculações superiores às mínimas da Constituição Federal nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais e a transferência dos recursos vinculados “imediatamente para os executivos dos órgãos responsáveis pela educação”.

A crise política federal do Governo Collor, que marcou o ano de 1992, teve como consequência a *queda* do presidente Fernando Collor de Melo. Seu sucessor, o vice Itamar Franco, ao assumir a presidência nomeou para o MEC o educador Murílio Hingel, que apoiava o Substitutivo Jorge Hage (LOUREIRO, 2001). Apesar desse apoio, a Câmara Federal aprovou em 13 de maio de 1993 um texto que não contemplava o que estava contido nessa proposta:

Art.93 - Os sistemas de Ensino da União, dos Estados e dos Municípios promoverão a valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes condições dignas e remuneração adequada às suas responsabilidades profissionais e níveis de formação, e aos do magistério público, na forma dos artigos 39 e 206, V da Constituição Federal, plano de carreira que assegure:

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

II - piso salarial profissional;

III - regime jurídico único;

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

V - progressão salarial por tempo de serviço;

VI - aperfeiçoamento profissional continuando, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

VII - qualificação dos professores leigos, em cursos regulares;

VIII - adicional para aula noturna ou redução de carga horária regular noturna, sem prejuízo salarial;

IX - adicional de remuneração para os que trabalhem em regiões de difícil acesso;

X - férias anuais de quarenta e cinco dias;

XI - regime de trabalho de, no mínimo, 20 horas semanais, adotando preferencialmente o de 40 horas e incentivos para a dedicação exclusiva;

XII - tempo destinado para atividades extra-classe definido pelo respectivo sistema de ensino;

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

§ 2º Nas instituições de ensino privado, a carreira do profissional da educação obedecerá às disposições da legislação vigente.

§ 3º Nos estabelecimentos de ensino privado, será assegurado piso salarial profissional, definido por dissídio, convenção ou contrato coletivo de trabalho. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

“Este texto [...] não reduz muito os itens componentes da ‘valorização dos profissionais da educação’, mas dá um golpe certo no PSPN e outro nas horas-atividades”, destaca Monlevade (2000, p. 149, grifo do autor). Ainda de acordo com o autor, as negociações do Projeto de LDB na Câmara deduziam claramente que o legislador não entendia mais, necessariamente, que o Piso salarial profissional fosse de caráter nacional.

Buscando alternativas para que pudesse reverter a situação, em audiência com o ministro Murílio Hingel, a CNTE propôs a nomeação de um grupo de trabalho (GT) para estudar a *viabilidade financeira* de um Piso Salarial Profissional Nacional, pago substancialmente por cada sistema de ensino, através de seus recursos de impostos vinculados, que seriam suplementados pelo MEC quando estes não fossem suficientes para chegar a um determinado patamar, que coincidiria com o Piso¹¹. Registra Monlevade (2000) que o ministro gostou da ideia e chegou a elencar alguns possíveis participantes do GT.

¹¹ Como será apresentada posteriormente nesse trabalho, essa proposta foi parcialmente contemplada na Lei 11.738/2008 por meio do sistema de complementação da União aos entes subnacionais.

Entretanto, esse GT só foi constituído um ano depois e serviu de base para a construção do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério¹².

Conforme Saviani (1999, p. 155), o Projeto de Lei aprovado na Câmara Federal em maio de 1993 chegou ao Senado tendo como relator o senador Cid Sabóia (PMDB – CE), que assumiu comportamento semelhante ao do relator na Câmara mantendo a interlocução, inclusive, com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Seu Substitutivo foi aprovado em novembro de 1994 na Comissão de Educação e posteriormente enviado ao plenário.

Em 1995 assumiu a Presidência da República o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, nomeando para o MEC o economista Paulo Renato Costa Souza. A posição do Executivo Federal foi contrária ao substitutivo Cid Sabóia (SAVIANI, 1999, p. 159) o que foi evidenciado com a solicitação do senador Beni Veras (PSDB-CE) para que o projeto retornasse à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, por onde já havia tramitado. Na relatoria, o senador Darcy Ribeiro alegou inconstitucionalidade do projeto e apresentou uma nova proposta. “Diante da reação dos setores organizados da sociedade, que acompanhavam mobilizados a tramitação do projeto original, Darcy foi apresentando novas versões do seu projeto, na tentativa de amainar as reações contrárias” (LOUREIRO, 2001, p. 52). No dia 08 de fevereiro de 1996 conseguiu aprová-lo no Senado com uma proposta de Piso salarial nacional que não se assemelhava com a forma apresentada no Substitutivo Jorge Have.

Concluída a tramitação, em 20 de dezembro de 1996 foi sancionada pelo presidente FHC a Lei nº 9.394/96 estabelecendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, “um texto híbrido, com forte ascendência do Ministério da Educação” (VIEIRA, 2007, p. 21) onde a valorização dos profissionais da educação foi tratada no Art. 67 como segue.

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.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistérios nos termos das normas de cada sistema de ensino.

(Parágrafo único transformado em § 1º pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006)

¹² Devido à sua importância, esse assunto merecerá um tópico de discussão específico em nosso trabalho.

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. (*Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006*). (BRASIL, 1996, grifos nossos)

Para Vieira (2007), o inciso III que trata do Piso na LDB remete aos sistemas, isto é, cada ente federado pode estabelecer o seu. Isso equivale a dizer que, por tal dispositivo, simplesmente, não há Piso nacional e, sim, valores diversos estipulados por estados e municípios. “Quantos padrões, tantos pisos” (MONLEVADE, 2000, p. 150).

1.4 O PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E A FRUSTRAÇÃO DA DESCONTINUIDADE¹³

Em 08 de junho de 1994 foi instalado pelo ministro Murílio Hingel o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (FVM). Na composição fizeram parte: MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Undime, CNTE, CRUB, Ministério do Trabalho, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e a Anfop.

No discurso de abertura o Ministro foi enfático: estava-se num momento oportuníssimo, de ‘reencontro da Nação consigo mesma’, como ele interpretava o Governo Itamar, formado de alianças suficientemente abrangentes para viabilizar o diálogo, no processo final de elaboração do Plano Decenal de Educação, às vésperas da Conferência Nacional de Educação para Todos, e este Fórum tinha uma difícil e urgente missão: a de formular um conjunto de medidas que assegurassem a valorização, inclusive salarial, do Magistério da Educação Básica Pública. (MONLEVADE, 2000, p. 157, grifo do autor)

A CNTE que havia defendido um Piso Salarial Profissional Nacional de três salários mínimos¹⁴ no início dos anos 1980 e evoluído para o salário mínimo do Departamento

¹³ As informações contidas nesse tópico são, em sua maioria, extraídas da tese de doutorado do Professor João Antônio Cabral de Monlevade (2000), que participou ativamente de todo o processo de discussão e tentativa de regulamentação do Piso Salarial Profissional Nacional, principalmente no período que compreendeu da Constituição Federal de 1988 a 1996, com as respectivas aprovações da LDB e da Lei do Fundef. A forma detalhada com que o Professor Monlevade registra e participa da luta pelo Piso merece aqui registro especial.

¹⁴ A Constituição Federal de 1988 proibiu a vinculação proporcional de remuneração profissional com o salário mínimo nacional.

Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), (VIEIRA, 2007), nesse momento possuía um estudo em andamento objetivando incluir no Programa de Governo do candidato a Presidência da República Luís Inácio Lula da Silva (PT), uma proposta de Fundo Equalizador e de Piso Nacional, chamada de *Alternativa I*¹⁵, e teve nesse documento a referência para as discussões com os demais interlocutores no FVM. De acordo com a metodologia adotada por essa planilha, o salário médio potencial dos professores brasileiros atingiria R\$ 472,50 e o Piso ficaria em aproximadamente R\$ 300,00.

Segundo Monlevade (2000), nas discussões realizadas no âmbito do FVM, três pontos bastante polêmicos estiveram na pauta: primeiro, a questão dos aditivos na remuneração dos professores: o entendimento era de que a definição de um PSPN, valor abaixo do qual não se poderia fixar a remuneração inicial em qualquer carreira nos sistemas públicos de educação básica, implicaria na abolição de *penduricalhos e abusos* das carreiras, como abonos e gratificações incorporadas, sob pena de inviabilizar a planilha. Além disso, um valor significativo do Piso significaria um valor limitado de *amplitude de progressão*; o segundo ponto refere-se à composição da jornada do professor¹⁶. Observa-se que:

Todos eram unânimes em reconhecer que a dupla jornada e o multi-emprego são a causa principal da perda de qualidade do ensino. Acontece que uma jornada integral de 40 horas semanais com 20 a 25 horas de docência significa abertura de milhares de novos postos de trabalho para professores que iriam ocupar as horas-aula liberadas para horas-atividade dos colegas (e muitas vezes estes professores simplesmente não existiam como no caso de disciplinas de ciências exatas), provocando uma quase duplicação de despesas com a folha de pagamento. Ora, melhorar salário e contratar mais professores de uma só vez seria um desafio impraticável, argumentavam o CONSED e a UNDIME. A CNTE e outros retrucavam: será que os recursos arrecadados vinculados à educação estão sendo aplicados corretamente? Ou, não haverá muitos professores disponíveis, já na folha de pagamento e com desvio de função? Daí ter sido adotado o critério de ‘25 alunos por professor no sistema’, como elemento regulador do embate ‘verbas versus salários’. (MONLEVADE, 2000, p. 158, grifos do autor)

O terceiro ponto trata da questão da arrecadação heterogênea entre os estados e municípios: as diferentes disponibilidades de recursos de impostos vinculados por aluno entre

¹⁵ A *Alternativa I* (MONLEVADE, 2000, p. 154), ver Anexo A, foi elaborada pelo Professor João Monlevade, à época, assessor da CNTE, que faz questão de justificar que em virtude de determinadas circunstâncias teve apenas dois dias para sua elaboração, o que explica a fragilidade do instrumento.

¹⁶ Essa questão gera tanta polêmica que será, quatorze anos depois, um dos impasses para a implantação do PSPN, ameaçado pela ADI nº 4167/2008. Depois de todos esses anos, estados economicamente desenvolvidos como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná insistem em não ter condições de viabilizar o Piso. As questões suscitadas pela CNTE são elencadas pela proposta desse trabalho para serem respondidas no contexto da rede pública estadual de Goiás.

as várias redes estaduais e municipais dificultavam a fixação de um salário mínimo nacional para os profissionais do magistério.

É possível observar que a implantação do PSPN supunha uma reformulação das carreiras. Conforme Monlevade (2000), no FVM ficou consensual que seria necessário elaborar uma espécie de Acordo Nacional com as diretrizes teóricas e práticas para a implantação dos novos Planos de Carreira, porque os atuais, na sua imensa maioria, eram tão distorcidos que atribuir aos vencimentos iniciais correntes o valor do PSPN significaria inviabilizar o pagamento dos professores com maior titulação e tempo de serviço.

As discussões no Fórum evoluíram para uma nova planilha, chamada de *Alternativa II* (ver Anexo B) (MONLEVADE, 2000, p. 160). Nessa nova proposta, o salário médio potencial chegou a R\$ 501,15 e apontava para um PSPN de R\$ 400,00. Segundo Monlevade (2000), na última reunião do FVM ficou acertado que no final da Conferência Nacional de Educação para Todos, marcada para acontecer do dia 28 de setembro ao dia 02 de outubro de 2004, seria aprovado um documento que resumisse os termos de um Acordo a ser transformado, em 15 de outubro, num Pacto Nacional.

A Conferência Nacional de Educação para Todos reuniu centenas de educadores e foi aberta num clima de comemoração e conflito. Por um lado, era o ‘clímax’ de um longo processo de discussões, de elaboração de Planos Municipais e Estaduais que haviam envolvido milhares de professores, alunos, pais e até empresários. [...] estava na hora de se implantar um Piso Nacional, mas o grande problema era identificar o mecanismo de sua viabilização prática. O conceito de ‘custo-aluno-qualidade’, como critério de reforço do financiamento ia se tornando mais claro; entretanto, o problema das profundas desigualdades exigia um mecanismo administrativo operacional que fizesse fluir os recursos para viabilizar em todos os Estados e Municípios o pagamento de um ‘salário mínimo do professor’. E aí o papel do Governo Federal era crucial, análogo ao que já faz com os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. A Conferência seria o momento de se construir um Acordo sobre: 1. instituição do Piso; 2. valor do Piso; 3. papel da União para calibrar sua participação num sistema de ‘fundos articulados’. Aí é que afloravam os conflitos. (MONLEVADE, 2000, p. 162, grifos do autor)

Os maiores conflitos ainda se centravam na questão do valor do Piso e da carga horária a que seria atribuído. A *Alternativa II* havia substituído a proposta de Piso de R\$ 300,00 da *Alternativa I* para um valor de R\$ 400,00. Mesmo assim, a CNTE ainda recebia descontentamentos por parte de sindicatos estaduais e municipais onde os valores atribuídos eram superiores a este. O salário mínimo necessário apontado pelo Dieese em agosto de 1994 era de R\$ 590,33 e este era o valor oficial reivindicado pela categoria, porém, após intensas negociações, o valor acordado acabou sendo mesmo o de R\$ 300,00.

Embora não atingisse os valores pleiteados pela CNTE, o Acordo Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Escola Pública contemplou pontos importantes do debate que se arrastava desde a Constituição Federal de 1988. Dos pontos abordados destacamos a questão do financiamento, o PSPN e, ligado a este, as horas-atividades.

Como já fora abordado, um dos impasses relacionados ao financiamento observado na discussão para definição de um PSPN a partir da Constituição Federal de 1988 foi a disparidade na arrecadação dos entes subnacionais. No Acordo observa-se:

Competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à educação básica:

À União, representada pelo Ministério da Educação e Desporto:

[...]

c) redistribuição de recursos financeiros, garantindo a equidade em educação, em consideração às desigualdades sociais e de desenvolvimento entre o meio rural e urbano, regiões, estados e municípios. (BRASIL, 1994)

Por meio do Acordo fica evidente que o primeiro passo para a definição do PSPN seria a criação de mecanismos de redistribuição financeira capazes de diminuir as desigualdades principalmente entre estados e municípios nas diversas regiões do país, cabendo à União, representada pelo Ministério da Educação e Desporto, a coordenação do processo.

O Acordo previa a garantia de Estatuto do Magistério, Planos de Carreira e Piso Salarial Profissional Nacional. Reconhecia que a qualidade do ensino ministrado pela escola básica e seu sucesso na tarefa de formar cidadãos está estreitamente ligada à formação, à atualização, às condições de trabalho e à remuneração dos docentes.

Para obter equidade e qualidade na educação, faz-se imprescindível a implantação de um piso salarial profissional do magistério de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994. (BRASIL, 1994)

O Piso proposto pelo Acordo é entendido como a remuneração¹⁷ total no início de carreira, excluídas as vantagens pessoais. Seria contemplado o professor habilitado, pelo menos no nível de 2º grau e que estivesse em atividades técnico-pedagógicas em instituições educacionais.

Com relação às horas-atividades, ficou acordado que o Piso corresponderia a um novo regime de trabalho. Nestes termos,

¹⁷ Os conceitos de vencimento inicial e de remuneração parecem não ficar muito claros no Acordo. A expressão *remuneração total no início de carreira, excluídas as vantagens pessoais* poderia, no contexto em que se apresentava, ser substituída por *vencimento inicial*.

Este valor de R\$ 300,00 corresponderá a um novo regime de trabalho de quarenta horas semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo seja destinado a trabalho extra-classe, como planejamento, preparação de material, ações junto às famílias e à comunidade, pesquisa, formação continuada e atualização ou outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional. O acesso a esse novo regime de trabalho de 40 horas será obrigatoriamente oferecido pelos sistemas públicos estaduais e municipais, mediante mecanismos de transposição e revisão dos atuais estatutos do magistério, bem como na oferta de novos concursos. Os professores poderão optar por sua inclusão nesse novo regime de trabalho ou permanecerem com seus atuais regimes. (BRASIL, 1994)

Para garantir o cumprimento do Acordo foi estabelecido que

As medidas de valorização e profissionalização, incluindo a implantação do piso salarial profissional nacional e do novo regime de trabalho, são responsabilidade das três instâncias de governo, em regime de colaboração, tendo como parâmetro o custo-aluno-qualidade, de cuja definição participará o Fórum Permanente do Magistério. (BRASIL, 1994)

O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação foi firmado em 19 de outubro de 1994 e contemplou os termos do Acordo. Precedeu esse momento o trabalho de um grupo formado por representantes do MEC, da CNTE, do Consed e Undime para apresentação de dados mais consistentes sobre a viabilidade da implantação do Piso. Foram realizadas projeções em todo o país partindo das receitas da União, estados e municípios. De acordo com Monlevade (2000), as conclusões foram animadoras: observava-se um efetivo crescimento das receitas com a estabilização monetária do Plano Real, chegando-se ao fim do exercício de 1994 com uma avaliação de que a arrecadação passaria de 26% para 29% do PIB. Para o autor, como as matrículas no agregado Brasil apresentavam tendência à desaceleração, isso iria refletir positivamente no aumento do *salário médio potencial*¹⁸ dos professores segundo as planilhas da CNTE assimiladas pelo Fórum, ou do *custo-aluno-médio*¹⁹, na linguagem que se passava a difundir. Porém, mesmo tendo números favoráveis, “o Pacto pela

¹⁸ De acordo com as planilhas (Alternativas I e II, ver anexos A e B) elaboradas pela CNTE e utilizadas pelo FVM como referência para os estudos de viabilidade do Piso em 1994, *Salário Médio Potencial Anual* era a razão entre 60% de um pacote de recursos mínimos, obrigatoriamente vinculados à educação básica anualmente, e o número de professores necessários para atender a demanda dessa escolarização numa média de 25 alunos por professor. Para definição do *Salário Médio Potencial Mensal* dividiu-se o valor anual por 13, considerando os doze meses do ano mais o décimo terceiro.

¹⁹ “Teoricamente, o custo-aluno-qualidade seria o resultado da soma dos custos dos insumos suficientes para a aprendizagem com sucesso de um grupo de alunos, dividido pelo número destes alunos. Experimentalmente, poder-se-ia medir o custo real de todos os insumos que tivessem sido gastos no percurso anual de um grupo de alunos que tivesse adquirido uma média de aprendizagem julgada por especialistas como sendo ‘de qualidade’” (MONLEVADE, 2000, p. 202, grifo do autor). Por outro lado, o termo *custo-aluno-médio* seria a razão entre os recursos nacionalmente vinculados à educação e a quantidade de alunos matriculados, portanto, partindo do que já se tem, sem a perspectiva de aumentar os percentuais de aplicação.

Valorização do Magistério não resistiu à força das políticas neoliberais implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso” (VIEIRA, 2007, p. 24).

Encerrado o mandato do Presidente Itamar Franco, cujo ministro Murílio Ringel havia assinado o Acordo e o Pacto, e com a posse no MEC pelo economista Paulo Renato em 1995, os compromissos não foram sustentados. Essa possibilidade já havia sido discutida na CNTE que reconhecia a fragilidade do Acordo e do Pacto: o vício estava no fato de que se tratava de um “Acordo de Educadores e não dos Executivos Políticos (Presidente, Governadores e Prefeitos), e excluía também os gerentes das finanças públicas estaduais e municipais”, registra Monlevade (2000, p. 168).

A nova gestão do MEC assumiu, em termos estratégicos, a posição de colocar ordem e disciplinar a redistribuição dos recursos. Com base na *lógica do possível* os novos gestores, dentre eles a Professora Eunice Ribeiro Durham, secretária de política educacional, defendia a *jornada do professor determinada pela jornada do aluno*. O Projeto de LDB do senador Darcy Ribeiro, com posições que não contemplavam o Piso Salarial Profissional Nacionalmente Unificado, recebera apoio do governo FHC, o que representava uma ameaça a sua institucionalização. Os estudos realizados pela Secretaria de Política Educacional (SEP) do MEC e do FNDE

[...] pressupunham a necessidade urgente de se dar e se viabilizar jurídica e financeiramente um ‘parâmetro salarial’, que não fosse o PSPN, mas que realmente alavancasse uma melhoria para os baixos vencimentos e impedisse a disseminação de situações excepcionais e insuportáveis, como a de Municípios com encargos mínimos e salários exagerados. [...]. (MONLEVADE, 2000, p. 185, grifo do autor)

Porém, como pontua o autor que

[...] se podia perceber a intenção de adiar indefinidamente a implantação do PSPN para dar eficácia à proposta alternativa, para o que contribuía a focalização da abrangência da medida ao ensino fundamental e a conformação dada à jornada com vinte horas-aula, mas cinco de horas-atividades, por ‘função docente’, o que possibilitava duplo trabalho e duplo salário, dentro do princípio e da prática já assimilada pela categoria: ‘para ganhar mais, é só trabalhar mais’. (idem, ibidem, p. 185, grifo do autor)

Após muita pressão por parte da CNTE, inclusive com indicativos de greve em vários estados, no dia 05 de junho de 1995 o FVM²⁰ foi convocado. Juntaram-se ao Fórum

²⁰ Foram convocados os seguintes titulares do Fórum: Paulo Renato Souza (Presidente/MEC), Iara Glória Areias Prado (Vice-Presidente/SEF/MEC), Átila Freitas Lira (Semtec/MEC), Décio Leal de Zagottis (Sesu/MEC), Maria Helena F. de Castro (Sediae/MEC), Eunice Ribeiro Durham (SPE/MEC), Ana Luíza Machado Pinheiro (Consed), Edla de Araújo Lira Soares (Undime), Éfrem de Aguiar Maranhão (CRUB), Marcondes Rosa de

membros do Grupo Assessor de Planejamento e a Equipe da Escola de Governo da Universidade de Campinas (Unicamp) que apresentaram o Plano para Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Conforme Monlevade (2000), ao final da reunião a Professora Eunice Durham, que não havia escondido suas posições discordantes com alguns dos consensos do Fórum, distribuiu a todos um documento intitulado *A Questão Salarial do Magistério*. Embora tendo concordância em alguns pontos defendidos pela CNTE, a polarização foi inevitável: a proposta do documento apresentado pelo MEC, de disponibilizar apenas R\$ 871.000.000,00 dos R\$ 3 bilhões necessários inviabilizaria a implantação do Piso que já não era mais de R\$ 300,00, mas de R\$ 398,57 devido a evolução do IPCr.

A segunda reunião do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação com a participação do novo governo, realizada no dia 13 de outubro de 1995, diferente do contexto de consenso que marcara a Conferência Nacional de Educação para Todos em 1994 quando foram assinados o Acordo e o Pacto, se caracterizou pelo descaso ao que fora acordado.

A pauta se resumiu à pré-apresentação do que seria, a partir da semana seguinte, a Proposta de Emenda Constitucional 233/95, ou a Reforma da Educação de Fernando Henrique Cardoso, nos moldes dos documentos elaborados pela SPE/MEC. Em resumo: restrição de direitos da população à educação escolar obrigatoriamente oferecida pelo Estado, ajustes nas responsabilidades de oferta das etapas da educação básica entre Estados e Municípios e o esquema de priorização e financiamento do ensino fundamental público por número de alunos nas redes estaduais e municipais, com suplementação da União para garantir um gasto mínimo. O núcleo do Pacto foi desfeito, sob os protestos da CNTE e um misto de decepção e submissão dos outros atores. Estavam rompidos, unilateralmente, pelo Governo Federal, [...] o Acordo e o Pacto. (MONLEVADE, 2000, p. 204)

Segundo Vieira (2007), apesar da CNTE denunciar publicamente o rompimento do Acordo e do Pacto, e de toda a mobilização, não foi possível evitar o retrocesso para a educação e para os educadores brasileiros.

Conforme veremos, a justificativa do Projeto de Lei nº 619/2007 que deu origem à Lei 11.738/2008, Lei do Piso, afirma ser este, um instrumento legal que resgata os termos do Acordo e do Pacto.

1.5 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DO MAGISTÉRIO E A SUBSTITUIÇÃO DO PISO PELA PROPOSTA DO SALÁRIO-MÉDIO

As mudanças propostas pelo governo de FHC para o modelo de financiamento da educação pública no Brasil não estava deslocado de um projeto que contemplava dentre outros objetivos, aqueles oriundos de políticas determinadas por força de organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Evidencia esse fato o texto²¹ presente no documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), denominado *Proposta para o documento: roteiro e metas para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação*, de 20 de agosto de 1997.

[...] impõe-se um profundo ajuste econômico e financeiro que torne possível novo modo de inserção na ordem econômica internacional [...] para tanto serão necessárias profundas transformações estruturais, desconcentração espacial da economia e uma vigorosa distribuição da renda e riqueza [...]. Tal [...] processo gerará mudanças na composição e dinâmica das estruturas de emprego e das formas de organização da produção [...], requerendo alterações correspondentes nas estruturas e modalidades de aquisição do desenvolvimento das competências humanas, entre as quais está, seguramente, a educação. (*Apud* RAMOS, 2003, p. 253)

Uma das mudanças de maior impacto na década de 1990 foi a criação do Fundef, instituído pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Com exceção do Pará, que antecedeu para 1997 a implantação do Fundo, os demais estados o efetivaram a partir de 1998. O Fundef, constituído no âmbito de cada estado era composto por 15% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/1996, do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O Fundef adotava as matrículas no ensino fundamental como critério de distribuição dos recursos e determinava a complementação da

²¹ Síntese adotada por Ramos (2003, p. 253).

União aos fundos que não atingissem o valor-aluno mínimo definido a partir da média nacional²².

Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial (BM), de priorização do Ensino Fundamental, o Fundef, apesar de prometer desenvolver o Ensino Fundamental e valorizar o magistério, praticamente não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre os governos estadual e os Municípios, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes de sua criação, com base no número de matrículas no Ensino Fundamental regular das redes estadual e municipais. (DAVIES, 2003, p. 159)

Complementa Davies que

A origem estadual e municipal quase total dos recursos do Fundef e a insignificância da complementação federal levaram críticos do Fundef, como as entidades que participaram da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) no Congresso Nacional de Educação (CONED), ocorrido em Belo Horizonte (MG), em 1997, a afirmar que o Governo Federal estaria com o Fundef fazendo “cortesia com o chapéu dos Estados e municípios”. (2003, p. 160, grifos do autor)

É importante ressaltar que, segundo Monlevade (2000), a CNTE tentou, quanto pôde, durante a tramitação da PEC 233/1995 que deu origem ao Fundef, convencer os deputados da Comissão Especial a criar um fundo para a educação básica e não somente para o ensino fundamental. Porém, pontua o autor, que prevalecia o *rolo compressor* do governo cujo argumento se estribava na *viabilização do possível*, ao invés da perseguição dos direitos de universalização da educação básica de qualidade, numa perspectiva cada vez mais claramente adequada de ajuste financeiro da educação pública no esforço tanto de sustentação do Plano Real como de inserção do país na economia globalizada.

O PSPN não foi contemplado na Lei do Fundef (ARELARO; GIL, 2006; ABICALIL, 2008), assim como não apresentou objetividade nas disposições da LDB ao aparecer sem a adjetivação *nacional*.

A valorização do magistério como objetivo do Fundef, regulamentado pela Lei nº 9.424/96, seria garantida apenas nos seguintes termos:

Art. 7º. Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e os Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

²² Os critérios utilizados pela União para estabelecer o valor *mínimo-aluno-ano* no Fundef não contemplaram a determinação legal, caracterizando uma forma de sonegação da União aos fundos. (ARELARO, 1999; PINTO, 2002; DAVIES, 2004)

[...]

Art. 9º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério.

[...]

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

[...]

II – apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior. (BRASIL, 1997c)

Predominantemente caracterizado como um fundo equalizador de recursos no âmbito de cada estado e tendo como alvo exclusivo o atendimento ao ensino fundamental, o Fundef estabeleceu o mínimo de 60% a ser aplicado na remuneração dos professores desse nível de ensino, assim como prazo para a implantação dos Planos de Carreira. Não apresentou especificidades sobre como deveria ser pautada a carreira do magistério, nem absorveu a ideia do PSPN, mas remeteu ao Conselho Nacional de Educação a tarefa de normatizar os pressupostos dessa matéria.

O Manual de Orientação do MEC sobre o Fundef é enfático ao afirmar que:

As normas federais não determinam, nacionalmente, o valor da remuneração do magistério, nem mesmo o piso salarial profissional. O que está fixado é o montante de recursos a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério: mínimo de 60% do Fundef, exclusivo para o Ensino Fundamental. A remuneração dos profissionais da educação, no que se refere tanto ao piso (menor salário), quanto ao teto (maior salário) do magistério, será definido em normas legais de cada nível de governo, nos respectivos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. O valor do investimento mínimo nacional, fixado por aluno/ano, **não é o piso, nem teto salarial nacional**. (BRASIL, 2004, p. 22, grifos nossos)

As possibilidades de avanços quanto à revitalização das ideias em defesa do PSPN se dariam no âmbito do CNE, especificamente por meio da Câmara de Educação Básica²³.

Acompanhado de uma proposta de resolução, o Aviso Ministerial nº 337, de 19 de março de 1996 (antes mesmo da aprovação da LDB e da Lei do Fundef) chegou à CEB/CNE solicitando, por parte do ministro, urgência da deliberação de diretrizes para a carreira do magistério público. No Aviso o ministro reconhecia que a valorização do magistério era urgente, mas que, mesmo com a perspectiva de ampliação de receita proveniente da PEC em

²³ A Câmara de Educação Básica do CNE, em 1996, era composta por Hermengarda Alves Ludke (SBPC), Carlos R. Jamil Cury (Anped), Ana Luiza Machado (Consed), Iara Wortmann (Fórum de Conselhos Estaduais de Educação), João A. C. de Monlevade (CNTE), Fabio Aidar (Senai), Elon Lages Lima (Associação Brasileira de Matemática), Edla Araujo Lira Soares (Undime), Regina Alcântara de Assis (CNC), Ulisses Panisset (Cogeime) e Almir Maia (CRUB).

andamento (Fundef), estes não seriam suficientes para alterar o quadro salarial, do qual dependia, dentre outros, da relação aluno/professor e da amplitude e variação dos vencimentos e estrutura da carreira.

Para Monlevade (2000, p. 223),

Ao dirigir-se ao CNE, solicitando de sua Câmara de Educação Básica ‘Diretrizes Nacionais de Carreira e Salário para o Magistério’, o MEC precipita a busca de um aliado forte e legitimador para uma proposta já refletida e acabada dentro de seus muros. [...] Era a postura impositiva do Governo FHC aplicada ao campo da educação conversando, mas não se submetendo aos poderes concorrentes da sociedade. (Grifos do autor)

Para relator do processo foi indicado pela CEB/CNE, o Professor João Antônio Cabral de Monlevade. Contrariando a proposta do Ministério da Educação, substituiu o conceito de salário médio pelo de Piso Salarial Profissional Nacional aliando a ele aspectos como carga horária destinada às *horas-atividades*. A relatoria teve como produtos o Parecer CEB/CNE nº 02/1997 e a Resolução CEB/CNE nº 02/1997²⁴. A Resolução CEB/CNE nº 02/1997, mesmo sendo aprovada pelo CNE, não foi aceita pelo Ministério da Educação que lhe negou a homologação.

A partir desse impasse, a CEB/CNE retomou as discussões e no modelo sugerido pelo MEC elaborou e aprovou a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 que naturalmente foi homologada pelo ministro Paulo Renato Souza.

Destacamos a seguir os principais pontos apresentados nas propostas de diretrizes para a carreira do magistério público em 1997, tanto do MEC quanto da Resolução CEB/CNE nº 02/1997 (não homologada), assim como da Resolução CEB/CNE nº 03/1997 (homologada pelo MEC), principalmente pelo fato de se tratarem de pontos que foram especificados na Lei nº 11.738/2008 e que continuam gerando polêmica em sua operacionalização como evidenciam os termos da ADI nº 4167/2008.

Com relação à carreira do magistério, a proposta do MEC dizia que integravam a carreira do magistério público nos sistemas de ensino os profissionais que exercessem atividade de docência e os que fornecessem suporte pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de direção e supervisão das escolas.

²⁴ Pautado nos princípios de totalidade, equidade, limites e progressividade, o relator insistiu na ideia de se ter o PSPN como instrumento de valorização salarial docente. A proposta da Resolução CEB/CNE nº 02/1997 foi aprovada pelo CNE, porém não foi acatada pelo MEC. Todo o processo de discussão é minuciosamente descrito na tese de doutorado do relator (MONLEVADE, 2000, pp. 219-250).

Na Resolução CEB/CNE nº 02/1997 a proposta era ampliada para os profissionais do ensino que exercessem atividades de docência nas unidades escolares de educação básica e nas que oferecessem as modalidades de educação especial, profissional e de jovens e adultos (EJA) integradas à educação básica, e os que fornecessem suporte pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

A definição dos profissionais que integram a carreira do magistério na Resolução CEB/CNE nº 03/1997, contemplou parte das duas propostas anteriores ao definir como integrantes da carreira do magistério público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Nota-se que no que se refere à definição de quem deveria fazer parte da carreira do magistério público nos sistemas de ensino, a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 contemplou em grande parte a proposição do relator da Resolução CEB/CNE nº 02/1997.

Com relação à distribuição do número de alunos por turma, a proposta do MEC previa que as pré-escolas deveriam ter vinte e cinco alunos; as turmas de 1ª a 2ª série do ensino fundamental deveriam ter trinta alunos; as turmas de 3ª a 4ª série deveriam ter trinta e cinco alunos; as turmas de 5ª a 8ª série e as turmas do ensino médio deveriam ter quarenta alunos.

A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 não reduzia significativamente os quantitativos apresentados pelo MEC, mas tornava as regras mais flexíveis. Para as pré-escolas previam-se entre vinte e vinte e cinco alunos por sala; para as turmas de 1ª e 2ª séries do ensino fundamental de vinte e cinco a trinta alunos; 3ª e 4ª séries, de trinta a trinta e cinco alunos; e para as turmas de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e para as turmas do ensino médio, trinta e cinco a quarenta alunos.

Na Resolução CEB/CNE nº 03/1997 não constam regras para se determinar o quantitativo de alunos por sala, o que não contemplava, portanto, a posição do relator da Resolução CEB/CNE nº 02/1997 que visava combater a superlotação e conseqüentemente contribuir para melhoria da qualidade do ensino.

Sobre a jornada de trabalho, a proposta do MEC afirmava que uma função docente teria 20 horas/aula mais, no mínimo 5 horas-atividades (25%) a serem cumpridas no recinto escolar. A proposta resguardava igual proporção para as demais jornadas de trabalho.

Na Resolução CEB/CNE nº 02/1997 propôs-se que a jornada de trabalho seja de até 40 horas, sendo destas 25% destinadas às horas-atividades a serem cumpridas conforme determinar o projeto pedagógico. Também se resguardou a mesma proporção para outras jornadas.

A Resolução CEB/CNE nº 03/1997 manteve a jornada de até 40 horas, mas flexibilizava a definição das horas-atividades entre 20% e 25%. Não acatava a proposta inicial do MEC de que as horas-atividades devessem ser cumpridas na escola, mas sim, de acordo com o que fosse determinado na proposta pedagógica. Resguardava a mesma proporção para outras jornadas.

Embora a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 acate a jornada de até 40 horas defendida na Resolução CEB/CNE nº 02/1997, o fato da Resolução CEB/CNE nº 03/1997 não pautar a remuneração do magistério na ideia de um Piso Salarial Profissional Nacional para um único cargo descaracteriza a concepção defendida na Resolução CEB/CNE nº 02/1997.

Com relação à diferenciação entre a remuneração dos profissionais que possuíam ensino médio para os que possuíam ensino superior, as propostas coadunam para o mesmo entendimento: na proposta do MEC a diferença percentual a ser aplicada na carreira entre os profissionais com formação em nível médio e os profissionais com formação superior teria o *parâmetro de 50%*. Na Resolução CEB/CNE nº 02/1997 ficou estabelecido que essa diferença *não ultrapassará 50%* e na Resolução 03/1997 que será de *até 50%*²⁵.

A discussão sobre a dispersão salarial²⁶ na proposta do MEC, que não se pautava no conceito de PSPN, sugeria-se que a remuneração²⁷ inicial correspondesse a pelo menos metade da remuneração final, ou seja, uma diferença de, no mínimo 100% entre a remuneração inicial e a final. Essa proposição não colaboraria para resolver um dos maiores desafios para instituição do Piso: os altos índices de dispersão salarial adotados nos Planos de Carreira.

²⁵ Por esse motivo, até a aprovação da Lei nº 11.738/2008 e da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 os Planos de Carreira geralmente consideravam essa diferença. Foi esse também o percentual defendido pela CNTE na tramitação da lei. Defendia-se a fixação de dois vencimentos iniciais: um para quem tivesse nível médio no valor de R\$ 1.050,00 e outro para quem tivesse nível superior no valor de R\$ 1.575,00. Ou seja, a tentativa era estabelecer dois pisos garantindo o percentual máximo de diferenciação entre eles, respeitando os termos da Resolução CEB nº 03/1997.

²⁶ Distância entre a menor e a maior remuneração que correspondem, respectivamente, ao início e ao fim da carreira de uma determinada categoria profissional. (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000, p. 131).

²⁷ Ressalta-se que o conceito de *remuneração inicial* envolve, além do vencimento inicial, as demais vantagens pagas ao servidor.

A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 propunha uma dispersão entre 50% e 100%, mas a partir da instituição de um PSPN.

A Resolução CEB/CNE nº 03/1997 não considerou diretamente a possibilidade de uma dispersão salarial. Foi estabelecido um ponto médio nos seguintes termos: “o ponto médio da escala salarial corresponderá à média entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira” (BRASIL, 1997b). Nota-se que há uma condicionalidade em *remuneração possível*, o que será melhor especificada a seguir.

Ao tratar da remuneração a proposta do MEC estabelecia que a média mensal para uma função docente de 20 horas/aula, mais 5 horas-atividades, teria como referência mínima o custo aluno anual do ensino fundamental.

Na Resolução CEB/CNE nº 02/1997, a remuneração inicial partia do Piso para os profissionais que possuíam ensino médio, com carga horária de até 40 horas, e seria fixado em lei federal a cada ano.

A Resolução CEB/CNE nº 03/1997 estabeleceu que a remuneração dos docentes do ensino fundamental deveria ser definida em uma escala cujo ponto médio teria como referência o custo médio-aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal. A remuneração média mensal dos docentes seria equivalente ao custo médio-aluno-ano, para uma função de 20 horas/aula e 5 horas-atividades, para uma relação média de vinte e cinco alunos por professor, no sistema de ensino²⁸.

A relação entre a área de atuação do professor e a remuneração foi tratada na proposta do MEC sugerindo observar o mesmo salário do ensino fundamental para a pré-escola e tê-lo como referência mínima para o ensino médio.

A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 previa a extensão do PSPN a todos os profissionais da educação básica enquanto que na Resolução CEB/CNE nº 03/1997 foi determinado que a remuneração dos docentes do ensino fundamental constituiria referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio.

Com relação ao custo-aluno-ano, a proposta do MEC estabelecia que no ensino fundamental este fosse calculado acrescentando-se, ao valor estabelecido no Fundef, 15% dos demais recursos fiscais do estado ou município, conforme o caso.

A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 propunha que o custo-aluno-anual fosse referência para remuneração média, calculado considerando todas as receitas arrecadadas ou transferidas aos estados e seus municípios divididas pela quantidade de alunos matriculados

²⁸ Como o conceito de sistema de ensino envolve a rede privada e sobre isso não há nenhuma outra referência, presume-se que a intenção seria considerar a rede pública de ensino e não o sistema.

na educação básica. Além disso, previa que para progressiva valorização do PSPN e dos salários médios teria como parâmetro o *custo-aluno-qualidade* a ser definido no Plano Nacional de Educação (PNE).

A Câmara de Educação Básica definiu por meio da Resolução CEB/CNE nº 03/1997, que o custo-médio-aluno-ano seria calculado com base nos recursos que integram o Fundef, aos quais seria adicionado o equivalente a 15% dos demais impostos. Esse montante de recursos seria dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas de ensino definindo os custos-alunos, ou seja, cada sistema de ensino poderia, devido às peculiaridades de arrecadação, ter custos-médios diferentes.

Ao tratar da aposentadoria dos professores, a proposta do MEC sugeria a formação de uma comissão nacional que analisasse a viabilidade e propusesse a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, de forma a permitir a aposentadoria com vencimentos básicos integrais que não onerassem os recursos vinculados à educação.

A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 propunha a constituição, pelo MEC, de uma comissão nacional incluindo representantes do CNE, dos sistemas estaduais e municipais de ensino e dos sindicatos dos profissionais da educação básica para, no prazo de seis meses, analisar a viabilidade e propor a criação de fundos de aposentadoria para o magistério de forma a permiti-la com proventos integrais, desonerando ao máximo os recursos financeiros vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Contemplando parcialmente as duas primeiras propostas, a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 determinou que a própria Câmara de Educação Básica proporia ao MEC a constituição de uma comissão nacional com adequada representatividade, considerando o Art. 195 da Constituição Federal de 1988, para num prazo de seis meses, a contar de sua instalação, estudar a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, com vencimentos integrais, de modo a evitar a utilização dos recursos vinculados à educação para tal finalidade.

O Quadro 01 sintetiza alguns pontos importantes dos documentos supramencionados.

QUADRO 1 - Comparativo entre alguns dos principais pontos que pautaram a definição das diretrizes nacionais para a carreira do magistério (1996 e 1997)

(Continua)

PROPOSTA DO MEC/1996	RES. CEB/CNE Nº 02/1997	RES. CEB/CNE Nº 03/1997
a) Integram a Carreira do Magistério Público dos Sistemas de Ensino		
Os profissionais do ensino que exercem atividade de docência e que fornecem suporte pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de	Os profissionais do ensino que exercem atividades de docência nas unidades escolares de educação básica e nas que oferecem as modalidades de educação especial, profissional e de	Os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração

(Continuação)

direção e supervisão das escolas;	EJA integradas à educação básica, e os que fornecem suporte pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional;	escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional;
b) Parâmetro para distribuição dos alunos por turma		
Pré-escola: 25 alunos; 1ª a 2ª série do EF: 30 alunos; 3ª a 4ª série do EF: 35 alunos; 5ª a 8ª série do EF: 40 alunos; Ensino médio: 40 alunos;	Pré-escola: 20 a 25 alunos; 1ª a 2ª série do EF: 25 a 30 alunos; 3ª a 4ª série do EF: 30 a 35 alunos; 5ª a 8ª série do EF: 35 a 40 alunos; Ensino médio: 35 a 40 alunos;	Não consta;
c) Proporção alunos/professor		
Não consta;	Média de alunos por professor, em qualquer sistema ²⁹ estadual ou municipal, superior a vinte e dois;	Relação média de vinte e cinco alunos por professor no sistema de ensino;
d) Jornada de Trabalho		
Uma função docente terá jornada de 20 horas/aula mais, no mínimo 5 horas-atividades (25%) a serem cumpridas no recinto escolar. Resguarda igual proporção para outras jornadas;	Será de até 40 horas, sendo destas 25% destinadas à horas-atividades a serem cumpridas conforme determinar o projeto pedagógico. Resguarda a mesma proporção para outras jornadas;	Será de até 40 horas, sendo reservado entre 20% e 25% destas para horas-atividades a serem cumpridas conforme a proposta pedagógica. Resguarda a mesma proporção para outras jornadas;
e) Diferença entre a remuneração dos profissionais que possuem ensino médio para os que possuem ensino superior		
Parâmetro de 50% (cinquenta por cento);	Não ultrapassará 50% (cinquenta por cento);	Até 50% (cinquenta por cento);
f) Dispersão Salarial³⁰		
A remuneração inicial corresponde a pelo menos metade da remuneração final;	Entre 50% e 100%;	O ponto médio da escala salarial corresponderá à média entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira;
g) Remuneração		
A remuneração média mensal para uma função docente de 20 horas/aula, mais 5 horas-atividades, terá como referência mínima o custo aluno anual do ensino fundamental;	A remuneração inicial será o PSPN, para quem tem o ensino médio, com carga horária de até 40 horas, que será fixado em lei federal a cada ano;	A remuneração dos docentes do ensino fundamental deverá ser definida em uma escala cujo ponto médio terá como referência o custo médio aluno/ano de cada sistema estadual ou municipal. A remuneração média mensal dos docentes será equivalente ao custo médio aluno/ano, para uma função de 20 horas/aula e 5 horas-atividades, para uma relação média de vinte e cinco alunos por professor, no sistema de ensino;
h) Extensão		
Observar o mesmo salário do ensino fundamental para a pré-escola e tê-lo como referência mínima para o ensino médio;	Todos os profissionais do magistério da educação básica;	A remuneração dos docentes do ensino fundamental, estabelecida na forma deste artigo, constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e

²⁹ Por se tratar de diretrizes para a carreira do magistério público subentende-se que ao utilizar o termo *sistema* intenciona-se a aplicação apenas às *redes* públicas estaduais e municipais, que fazem parte de seus respectivos sistemas, dos quais também fazem parte as redes privadas.

³⁰ Distância entre a menor e a maior remuneração que correspondem, respectivamente, ao início e ao fim da carreira de uma determinada categoria profissional. (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000, p. 131)

(Conclusão)

		do ensino médio;
i) Custo aluno anual		
O custo aluno anual do ensino fundamental será calculado acrescentando-se ao valor estabelecido no Fundef, 15% dos demais recursos fiscais do estado ou município, conforme o caso;	O custo aluno anual será referência para remuneração média e será calculado considerando todas as receitas arrecadadas ou transferidas aos estados e seus municípios, divididas pela quantidade de alunos matriculados na educação básica. Para progressiva valorização do PSPN e dos salários médios ter como parâmetro o <i>custo-aluno-qualidade</i> a ser definido no PNE.	O custo médio aluno/ano será calculado com base nos recursos que integram o Fundef, aos quais é adicionado o equivalente a 15% dos demais impostos, tudo dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas;
j) Aposentadoria		
Deverá ser formada uma comissão nacional que analise a viabilidade e proponha a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, de forma a permitir a aposentadoria com vencimentos básicos integrais que não onerem os recursos vinculados à educação.	O MEC constituirá uma Comissão Nacional incluindo representantes do CNE, dos sistemas estaduais e municipais de ensino e dos sindicatos dos profissionais da educação básica para, no prazo de seis meses, analisar a viabilidade e propor a criação de Fundos de Aposentadoria para o Magistério de forma a permiti-la com proventos integrais, desonerando ao máximo os recursos financeiros vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.	A CEB/CNE proporá ao MEC a constituição de uma Comissão Nacional com adequada representatividade, considerando o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, para num prazo de seis meses, a contar de sua instalação, estudar a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, com vencimentos integrais, de modo a evitar a utilização dos recursos vinculados à educação para tal finalidade.

Fonte: Quadro elaborado para esse estudo.

Uma das principais divergências das Resoluções é ao mesmo tempo de ordem conceitual e numérica. A Resolução CEB/CNE nº 02/1997 parte do princípio de que a valorização deve acontecer a partir de um PSPN estendida a todos os profissionais da educação básica. Em 1997 seria um valor próximo a R\$ 500,00 para uma jornada de 40 horas semanais para o professor em início de carreira, com 30 horas semanais de docência. Nesse caso poderia se atingir um salário médio potencial de R\$ 993,60. Por outro lado, a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 ignorava o Piso e trabalhava com a proposta do MEC de se efetivar um salário médio, mínimo de R\$ 300,00 para uma função docente de 20 horas/aula mais 5 horas-atividades. Os cálculos que apuravam as possibilidades da Resolução CEB/CNE nº 02/1997 tinham como matriz metodológica as planilhas da CNTE (Alternativas I e II) aceitas pelo FVM. O cálculo do valor aluno/ano que implicava no valor do salário médio do professor (atuante no ensino fundamental) era baseado apenas nos recursos previstos para o ensino fundamental considerando os do Fundef mais 15% dos demais impostos que não compunham a cesta do fundo em cada sistema de ensino.

Legitimando a intervenção do MEC no CNE, a Resolução CEB/CNE nº 03/1997 foi precedida pelo Parecer CEB/CNE nº 10/1997, cuja relatoria coube a Ulysses de Oliveira Panisset e Iara Silvia Lucas Wortiman, que justificaram os pontos que o ministro Paulo Renato Souza julgava improcedentes na resolução que estabeleceria as diretrizes para elaboração dos planos de carreira do magistério.

A exposição contida no Aviso Ministerial é longa e minuciosa, além de estar complementada por “Observações da Assessoria Técnica do MEC”, tudo em consonância com o resultado de “consultas ao CONSED e à UNDIME”, como o documento atesta. Os pontos objeto de preocupação e, conseqüentemente, do pedido de reexame abrangem os seguintes aspectos:

a) Piso Salarial Nacional - sob o fundamento de que o dispositivo constitucional contido no art. 206, inciso V estabelece, entre outros princípios, a “*valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional...*” (grifo do autor), o entendimento é o de que a Constituição remete a questão do piso à lei própria, no caso à LDB. Esta, por seu turno, ao abordar o assunto no artigo 67, atribui competência, neste particular, “explicitamente aos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais)”, tornando tais entes federativos os responsáveis pela valorização dos profissionais da educação, entre outras medidas, “assegurando-lhes piso salarial profissional (...) nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público”.

b) Custo-aluno-qualidade - também objeto das considerações em exame, foi tratado com a argumentação de não haver constado da proposta encaminhada à CEB/CNE em razão da inexistência, ainda, de estudos ou consultas indispensáveis à formulação de um projeto neste sentido. Daí, haverem sido consideradas prematuras quaisquer propostas a respeito. (BRASIL, 1997a, grifos dos autores)

A Resolução CEB/CNE nº 03/1997 foi aprovada em 03 de outubro de 1997. Votaram contra: Edla Soares, Hermengarda Ludke e João Antônio Cabral de Monlevade. Segundo Monlevade (2000), a declaração de voto dos três conselheiros representou a “resistência sindical cidadã” (p. 247). A declaração de voto assumida pelos três conselheiros pontuava que

[...] não posso absolutamente concordar com mecanismos que resultem em salários abaixo do potencial e, pior, tão insuficientes e indefinidos que irão forçar o professor à escolha da multi-jornada e do multi-emprego [...] identificado como fator de desvalorização profissional e desqualificação do ensino público.

[...]

São necessários mecanismos indutores de valorização do trabalho e do salário docente. Foi exatamente o contrário que se aprovou na Câmara de Educação Básica na sessão em que se concluiu a votação da Resolução das Diretrizes. Senão, vejamos. Baseou-se a remuneração média dos professores do ensino fundamental na divisão dos recursos da sub-vinculação de 60% pelo número de professores necessários para atender aos alunos naquele nível de ensino, num regime de jornada de 20 horas de aula e numa relação de 25 alunos por professor, no respectivo sistema. Ora, tal fórmula é duplamente perversa: primeiro, porque no agregado do país e na maioria das redes estaduais e municipais a matrícula no ensino fundamental excede a 60%, tornando a divisão de 60% dos recursos por mais de 60% de alunos e professores um exercício de rebaixamento da remuneração potencial média; segundo, porque a relação de 25 alunos por professor no sistema associada à jornada

de 20 horas semanais de docência em sala de aula ao mesmo tempo induz à dupla jornada como possibilidade de "mais salário" e nega a proposta da LDB, exigida também pela qualidade de ensino e pela inserção do país na modernidade e na globalização, de ampliar a carga curricular dos alunos rumo à escola de tempo integral.

[...]

"Não se coloca alunos novos em dinheiro velho". Caso contrário, nada mais estaríamos fazendo do que monitorando o processo gradativo de deterioração da qualidade do ensino público, oferecendo a cada ano uma menor "disponibilidade média de recursos por aluno", como aconteceu principalmente de 1950 para cá. As primeiras vítimas seriam os professores, a partir de agora mais solidários na sua miséria salarial e no esforço de multiplicar suas jornadas, não mais para atender à necessidade de alunos e escolas sem professores, mas para equilibrar o orçamento familiar e continuar equilibrando as finanças do país no seu ajuste à acumulação do capital internacional. E as vítimas finais seriam os alunos das escolas públicas da Educação Básica, que não contariam com profissionais da educação com salários e jornada que lhes garantissem aprendizagem, mas tão somente com indivíduos reduzidos a máquinas deficientes de ensinar. [...] (MONLEVADE, 2000, p. 247-250)

Mesmo diante dos protestos a valorização salarial do magistério não evolui tendo como fundamento os conceitos de PSPN nem tampouco de *custo-aluno-qualidade*, que começava a ocupar espaço nas discussões tendo como origem a necessidade de uma política de financiamento da educação básica pública que viabilizasse, dentre outros, a valorização salarial do magistério.

De acordo com Monlevade (2000), considerando os dois primeiros anos de Fundef e de Resolução CEB/CNE nº 03/1997, foi possível observar que os salários dos professores municipais com formação de nível médio que ganhavam remunerações abaixo do salário mínimo foram reajustados até um limite de R\$ 250,00 nos estados cujo custo-aluno-médio do Fundef não alcançava o valor mínimo de até R\$ 300,00 nos outros. Porém, nem sempre atingindo os professores da educação infantil e de EJA. Nos municípios em que os salários ultrapassavam a média nacional (R\$ 500,00, em 1998), com o argumento de estar *perdendo dinheiro* na redistribuição do Fundef, não se tinha aumento. Os salários dos professores estaduais tiveram pequenos aumentos, ou porque a redistribuição ou complementação do Fundef fizeram crescer o custo-aluno-médio do estado ou porque houve aumento significativo de arrecadação. Como nem sempre tal fato aconteceu houve estados em que os salários foram congelados, embora a massa salarial da folha de pagamento tenha aumentado como consequência da progressão salarial por tempo de serviço e do aumento no número de novos titulados em curso superior e pós-graduação, pontua o autor. "Só o PSPN, com sua força legal, simbólica e operacional, poderia ser um expediente eficaz para alavancar uma melhoria geral e contínua dos salários do magistério da educação básica brasileira" (MONLEVADE, 2000, p. 257).

Conforme Pinto (2002, p. 115), com o Fundef, o governo federal, além de não cumprir o Acordo de 1994, substituiu o “Piso Nacional” por “Salário Médio” e deixou de aplicar no ensino fundamental, caso fossem observados os termos do fundo, cerca de R\$ 10 bilhões de 1998 a 2002.

Ainda no governo FHC, uma nova oportunidade se abria para que as demandas de financiamento da educação básica pública fossem contempladas, dentre elas a valorização salarial dos professores. A Lei nº 9.394/1996, no Art. 87, § 1º determinou que a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

[...] mais que nunca, os princípios deveriam ser observados e os compromissos das LDBs cumpridos. O Plano Nacional de Educação (PNE) deveria premiar um aumento dos recursos públicos a serem aplicados em educação na próxima década. A atuação do governo federal nesse período deveria priorizar as ações no campo educacional, elevando o volume de recursos para esse setor. (AMARAL, 2001, p. 116)

Contudo a meta que estabelecia “a elevação dos gastos públicos em educação até atingir 7% do PIB, ampliando-se à razão de 0,5% do PIB nos primeiros 4 anos e 0,6% do PIB no 5º ano” (BRASIL, 2001), e que poderia ampliar as possibilidades de implantação de um PSPN para o magistério da educação básica pública brasileira, foi vetada pelo presidente FHC. Dessa forma, o PNE, com os vetos na área de financiamento, não passou de “uma carta de intenções” (NUNES, 2007, p. 115; CURY, 2009a, p. 13).

Pontua Vieira (2007) que as duas gestões de FHC (1995-2002) caracterizaram-se pelo estímulo à privatização, à municipalização da educação e pela redução de direitos dos trabalhadores. Lembra, ainda, que a influência dos organismos multilaterais pode ser constatada em documento tornado público pelo Congresso Nacional, em 1998, contendo a Estratégia de Assistência ao País, que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), na mesma linha do Banco Mundial, adotava para monitorar os empréstimos feitos ao país. A “prioridade nº um” parecia ser mesmo o pagamento da dívida com os credores internacionais (AMARAL, 2001, p. 126). “Evidentemente, nessa conjuntura, a discussão sobre o PSPN não tinha as mínimas condições de prosperar”, destaca Vieira (2007, p. 25).

1.6 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E AS PERSPECTIVAS DE VALORIZAÇÃO SALARIAL DO MAGISTÉRIO ATRAVÉS DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL

Pesquisas realizadas (GATTI, 2009; GATTI; BARRETO, 2009) evidenciam que no último ano de vigência do Fundef, 2006, a situação referente à carreira e salário dos professores da educação básica pública brasileira permanecia bastante heterogênea e complexa. “Diferente de outras categorias profissionais, os trabalhadores da educação básica pública, no Brasil, não têm parâmetro de remuneração, a não ser a proibição de receberem, mensalmente, menos do que um salário mínimo” (VIEIRA, 2004, p. 49). É possível observar que

[...] a condição de remuneração de professores no Brasil vem sendo muito desigual, tanto no que se refere aos níveis de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, como nas demais séries da educação básica, e também conforme a região e a dependência administrativa. Em média, ela não pode ser considerada atraente quando comparada a outras profissões com exigência de grau universitário. Ao se olhar o conjunto de dados relativos a salários, constata-se que há regiões em que a remuneração dos professores tem sido sistematicamente muito baixa. Claro que cabe considerar aqui a oferta de empregos. Porém, para certo conjunto de jovens o magistério não é uma carreira que estimula sua procura. Em estados e municípios economicamente mais desenvolvidos, os salários se mostram um pouco melhores. Porém, diante do contexto de opções de outros trabalhos nessas regiões, esses salários não são nada competitivos. Ainda, relativamente ao custo de vida regional, também são preocupantes. (GATTI; BARRETO, 2009, p. 240-241)

Embora tenha provocado algum tipo de melhoria salarial, principalmente se referindo às regiões norte e nordeste (MONLEVADE, 2006; VIEIRA, 2004) onde se praticava remunerações abaixo do salário mínimo, a ausência de uma referência nacional para o início de carreira fez com que o Fundef não atingisse o seu objetivo de valorizar o magistério da educação básica pública no Brasil, mesmo se restrito ao ensino fundamental. A Tabela 1, Gatti e Barreto (2009) apresentam a dimensão da heterogeneidade, principalmente adotando o conceito de mediana: referência abaixo do qual estão 50% dos valores.

TABELA 1 - Estatísticas do rendimento mensal de professores, segundo o nível de ensino no qual o professor exerce a atividade, a região e a escolaridade (R\$)

Nível de Ensino	Região	Escolaridade (anos de estudo)							
		Até 8 anos		9 a 11 anos		12 a 14 anos		15 a 17 anos	
		Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Educação infantil	Norte					471,00	370,00	859,00	800,00
	Nordeste					349,00	350,00	580,00	550,00
	Sudeste	350,00	350,00	750,00	800,00	626,00	500,00	1.066,00	800,00
	Sul			65,00*	65,00*	455,00	400,00	776,00	700,00
	Centro-oeste					509,00	450,00	1.245,00	820,00
Ensino Fundamental	Norte	332,00	350,00	373,00	350,00	683,00	570,00	1.097,00	1.000,00
	Nordeste	270,00	350,00	272,00	300,00	477,00	362,00	789,00	640,00
	Sudeste	429,00	350,00	498,00	180,00	690,00	600,00	1.151,00	1.000,00
	Sul	450,00	450,00	325,00	350,00	664,00	550,00	1.134,00	1.000,00
	Centro-oeste			644,00	644,00	746,00	600,00	1.363,00	1.100,00
Ensino médio	Norte					1.210,00	860,00	1.436,00	1.400,00
	Nordeste					1.292,00	1.100,00	1.166,00	1.000,00
	Sudeste					1.184,00	650,00	1.518,00	1.300,00
	Sul					884,00	970,00	1.253,00	1.100,00
	Centro-oeste					1.076,00	800,00	1.573,00	1.300,00

Fonte: GATTI; BARRETO, 2009, p. 244.

*[SIC].

Os dados da Tabela 01 indicam que considerando a média salarial dos professores pelo número de anos que estudaram³¹, a escolaridade é fator determinante no rendimento médio que recebem. Essa lógica é coerente com os planos de carreira que, geralmente, têm como critério para promoção as sucessivas conclusões das etapas de escolaridade.

Fica evidente que em 2006 ainda existiam professores atuando na educação infantil e no ensino fundamental com uma escolaridade de até oito anos o que indica a presença de leigos na docência. Pode se observar ainda, no que se refere ao rendimento, diferenças regionais e entre os níveis de atuação.

Considerando diagnósticos dessa natureza, os dois últimos anos de vigor do Fundef, foram marcados por acaloradas discussões sobre o dispositivo que o substituiria e que procuraria corrigir suas deficiências. Dos tantos desafios pelo menos dois puderam ser fortemente evidenciados: a criação de um instrumento mais abrangente, que não se restringisse apenas ao ensino fundamental e a vinculação a ele de uma proposta de PSPN para os professores (FERNANDES, 2006) que fosse capaz de modificar o contexto exemplificado na Tabela 2. Além das instituições governamentais, participaram das discussões agentes importantes do campo educacional como a CNTE, o Consed, a Undime, o CNE e outros. Nos

³¹ Até 8 anos, ensino fundamental completo ou incompleto; 9 a 11 anos, ensino médio completo ou incompleto; 12 a 14 anos, graduação completa ou incompleta; 15 a 17 anos, pós-graduações completas ou incompletas.

últimos anos do primeiro mandato do presidente Lula, 2005 e 2006, a expectativa era de que fossem arquitetadas as condições necessárias para a fixação do PSPN³².

A tramitação da PEC nº 415/2005 foi “um espetáculo cívico de rara eficácia conseguindo-se na Câmara e no Senado, avanços e unanimidades, que resultaram nos textos complexos da EC nº 53, de 2006” (FERNANDES, 2009, p. 27). Independente da avaliação do autor, o que se viu foi uma ferrenha disputa, principalmente entre o Consed e a Undime, representando respectivamente os estados e municípios, maiores interessados no processo de distribuição dos recursos em processo de gestação no Congresso Nacional. Um exemplo disso foi a inclusão das crianças de zero a três anos, atendidas nas creches, que só permaneceram no novo fundo devido a muita pressão da sociedade civil, representada, dentre outros, pelo Movimento Todos pela Educação e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (MARTINS, 2010).

Na Exposição de Motivos do ministro Tarso Genro à proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415, expedida em 12 de maio de 2005, é reconhecida a situação de desvalorização dos profissionais do magistério.

Relativamente aos salários, apesar dos recentes avanços, particularmente nas regiões mais carentes, pouco há que se comemorar. Pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, com base nos dados da PNAD do IBGE de 2001, mostra que um professor que no nível médio ganha, em média, R\$ 866,00, valor que representa 57% da remuneração de um policial civil, 34% do que ganha um delegado, ou um advogado e 10% do que ganha em média um juiz de direito. Também nessa questão, ainda são grandes as disparidades regionais, visto que um professor de 1ª a 4ª série do Nordeste ganha, em média R\$ 293,00, a metade do que recebe seu colega do Sudeste. (BRASIL, 2005c)

Porém, a PEC nº 415/2005 de autoria do Executivo federal, não propôs nenhuma determinação que garantisse a valorização do magistério. Pelo contrário, foi retirado o dispositivo que vincula parte dos recursos ao pagamento dos profissionais do ensino em efetivo exercício, que na EC nº 14 era garantido aos professores do ensino fundamental. A PEC nº 415/2005 ignorou qualquer subvinculação percentual dentro do novo Fundo para a valorização do magistério. Além disso, omitiu qualquer pretensão relacionada a Planos de Carreira e ao Piso Salarial Profissional Nacional. A formatação da Emenda Constitucional nº 53 irá se construir em meio ao embate com os movimentos sociais durante sua tramitação no

³² Ainda em 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência, havia por parte da CNTE a esperança de que essa questão seria resolvida, porém, como pontua Vieira (2004, p. 67) “a primeira proposição de reforma – a da previdência – também se deu na linha do agente fiscal, não da mudança”, exigindo por parte da entidade “mobilização para impedir perdas de direitos dos trabalhadores” (VIEIRA, 2007, p. 25).

Congresso Nacional. Nesse sentido foi fundamental a participação ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

A questão do piso era levantada pela CNTE, em várias ocasiões, por exemplo, quando se realizou, na Câmara dos Deputados, teleconferência sobre o Fundeb, em setembro de 2004. Em outubro de 2005, a entidade encaminhou o Ofício nº 273/05 PR aos deputados, reafirmando a proposta do Fundeb, que deveria ter como pressuposto a valorização dos trabalhadores em educação, através de piso salarial e diretrizes de carreira ‘factíveis pela destinação de 80% dos recursos do fundo’. Entre as ‘emendas’ encaminhadas pela entidade, apresentadas na audiência pública de 27/10/05, figurava uma (‘emenda’ nº 4 da CNTE) que determinava que a lei regulamentadora dispusesse sobre o piso salarial profissional nacional. (MARTINS, 2010, p. 219, grifos do autor)

No Ofício nº 273/2005 encaminhado aos deputados pela presidente da CNTE, Juçara Maria Dutra Vieira, afirmava-se que

O piso é essencial, como também o são as diretrizes de carreira. Algumas dessas questões podemos tratar em lei complementar, mas é preciso que tenhamos a firme disposição de estabelecer na PEC um piso salarial que dê sentido à profissão e realmente permita vislumbrarmos melhores perspectivas para a educação. Certamente, se tivéssemos 80% de recursos do fundo destinados aos trabalhadores em educação, pela própria fórmula já teríamos assegurado não só um piso abaixo do qual nenhum trabalhador em educação pudesse ser remunerado, como também fatores diferenciadores nos estados que pudessem praticar salários mais elevados. O próprio percentual possibilitaria, além da garantia do piso, uma diferenciação positiva. (*Apud* MARTINS, 2010, p. 219)

A Emenda Constitucional nº 53, aprovada em 19 de dezembro de 2006 dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A nova redação dada ao Art. 60 do ADCT amplia a subvinculação de recursos constitucionais, que antes destinava-se apenas ao ensino fundamental, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação (*caput*). Para isso determina a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil (inciso I), composto da forma apresentada na tabela a seguir.

TABELA 2 - Composição e escala de implantação financeira do Fundeb³³ (2007-2020)

UFs	Origem dos Recursos	Contribuição à formação do fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estado, Distrito Federal e municípios	FPE ³⁴ , FPM, ICMS, Lei Kandir 87/96 e IPI-Exp*	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos*	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal**	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total dos Estados, DF e Municípios

Fonte: BRASIL, 2008d.

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Assim como prevista a implantação financeira gradual dos recursos no Fundo, a inclusão nas matrículas também obedeceu a critério semelhante. O § 4º do inciso XII, do novo Art. 60 do ADCT estabelece que:

Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (BRASIL, 2006a)

Para Martins (2008), estabelecidas as regras de financiamento para a educação básica, por meio do Fundeb, e definidos os conceitos e critérios para a complementação da União, esta passa a representar um dos instrumentos por meio dos quais a União exerce sua função supletiva e participativa do esforço federativo cooperativo. Para o autor, operacionalmente, é a complementação da União que pode reduzir as desigualdades interestaduais, e o teria feito no período do Fundef, não fosse o descumprimento da lei, que levou ao fracasso no que se refere a este objetivo. “O aprendizado proporcionado pelo Fundef levou o legislador a constitucionalizar a regra da complementação, com o estabelecimento de valores, que a proposta do executivo pretendia fixos, mas o Congresso Nacional converteu em mínimos” (MARTINS, 2008, p. 411).

³³ Observa-se que o Manual de Orientação do MEC acompanha a redação da Medida Provisória nº 339/1996 que fixou inconstitucionalmente em exatos 10% a complementação da União, no entanto, a EC nº 53/2006 e a regulamentação desse dispositivo, através do Art. 6º da Lei nº 11.494/2007 estabelece que a complementação da União será de, *no mínimo, 10%*.

³⁴ Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação do Estado (FPE); Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto de Transmissão Causa *Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto Territorial Rural (ITR).

A abertura para que a União possa complementar num percentual superior a 10% os recursos do Fundeb abre perspectivas para a implementação do financiamento a partir do *custo-aluno-qualidade*.

Mesmo não tendo definido obrigatoriamente o *custo-aluno-qualidade* como referência para complementação da União, é possível observar que a nova redação do Art. 60, Inciso VIII, protege os recursos federais previstos no Art. 212 ao limitar no máximo de 30% a possibilidade de complementação desta fonte ao Fundeb, ou seja, caso 10% dos recursos do Fundeb, apurados pela contribuição dos estados, municípios e do Distrito Federal, ultrapassem 30% dos recursos previstos no Art. 212, para aplicação mínima por parte da União, a complementação deverá ser feita com outros recursos. Isso representa um avanço na medida em que preserva os recursos para o ensino público superior sem comprometer a complementação ao Fundeb.

Fatores como a organização dos fundos, distribuição proporcional de seus recursos, ponderações, forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno, fiscalização e acompanhamento ficaram para a etapa de regulamentação, por outro lado a própria EC nº 53/2006 abre caminho para uma nova etapa da valorização salarial dos profissionais da educação básica pública brasileira, através do Piso Salarial Profissional Nacional. No Art. 206, o inciso V é alterado e são acrescentados o inciso VIII e o parágrafo único nos termos que seguem:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

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. (BRASIL, 2006a, grifo nosso)

Como se observa o texto constitucional *piso salarial profissional* que vigorava até o momento, passa a conter a adjetivação *nacional*, uma recuperação tardia da forma como havia sido tratada no Art. 100 do substitutivo Jorge Hage, que tramitava em 1990 nas discussões relativas à elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

É possível observar ainda que o PSPN, nos termos do Art. 206, deve alcançar os *profissionais da educação escolar*. Um avanço significativo com relação ao texto anterior que o definia para os *profissionais do ensino*. Porém, a regulamentação do PSPN não se deu com base no Art. 206.

Para Abicalil (2008), um dos dispositivos mais eficazes da EC nº 53/2006 para efetivação do PSPN deu-se na alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do ADCT, especificamente o criador do Fundeb. Ficou determinado que dentre outros pontos a serem tratados na lei de regulamentação esta disporá sobre “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2006a).

Assim como no Fundef, a nova redação do Art. 60 do ADCT, provocada pela EC nº 53/2006 estabelece que “proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício” (Inciso XII) (BRASIL, 2006a).

Como a EC nº 53 foi promulgada em 19 de dezembro de 2006, faltando poucos dias para o encerramento do exercício e carecendo de uma lei que a regulamentasse definindo suas especificidades de organização e funcionamento, havia duas alternativas:

- Prorrogar o prazo de vigência do FUNDEF, dando tempo à apresentação, discussão, aprovação e promulgação da lei regulamentadora do funcionamento do FUNDEB e, conseqüentemente, retardando sua implantação; ou
- Regular o funcionamento do FUNDEB por meio de medida provisória, com força de lei, para possibilitar a implantação desse novo Fundo já a partir do exercício de 2007. (CALLEGARI, 2008, p. 57)

Em 28 de dezembro de 2006, faltando dois dias para o fim da vigência do Fundef, foi decretada a Medida Provisória nº 339. Compulsoriamente, o Fundeb foi implantado no âmbito dos vinte e seis estados da federação e no Distrito Federal, a partir de 1º de janeiro de 2007.

Com relação ao Piso salarial, a Medida Provisória determinou que o poder público devesse fixar, em lei específica, no prazo de um ano, contado de sua publicação, Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Art. 42), e no mesmo artigo determinou, por meio do *parágrafo único* que o prazo para envio de Projeto de Lei sobre a matéria ao Congresso Nacional fosse de noventa dias. A Medida Provisória nº 339/2006, nesses termos, provocou a aceleração do processo de discussão do PSPN e o envio por parte do Executivo federal ao Congresso, no dia 28 de março de 2007, do Projeto de Lei nº 619 contendo proposta de regulamentação.

Em 20 de junho de 2007 foi aprovada a Lei nº 11.494, dispondo sobre a organização e funcionamento do Fundeb. A nova regulamentação, de acordo com Callegari (2008), abrange conjuntamente o governo estadual e todos os governos municipais, na condição ao mesmo tempo de provedores e beneficiários dos recursos que constituem esse Fundo e o mesmo Fundo distribui proporcionalmente os recursos às redes de acordo com as respectivas matrículas na educação básica pública, observadas as prioridades de atendimento. Para o autor, um dos objetivos do Fundo é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública.

A Lei nº 11.494/2007 acolhe as disposições da Medida Provisória nº 339/2006 e repete a obrigatoriedade de se aplicar, *pelo menos*, 60% dos recursos anuais totais dos Fundos no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (Art. 22). Para fins do disposto neste artigo, a Lei inaugura definitivamente três conceitos importantes para a definição do que se entende por *profissionais do magistério em efetivo exercício*.

Art. 22. [...]

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput*, 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; e

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. (BRASIL, 2007c)

Assim como já determinava a Constituição Federal de 1988 (Art. 206, inciso V), a LDB nº 9.394/1996 (Art. 67), a Lei nº 9.424/1996 (Art. 9º), o Plano Nacional de Educação (1ª meta do eixo Formação dos Professores e Valorização do Magistério), a Medida Provisória nº 339/2006 (Art. 40), mais uma vez se expressa em determinação federal, através da Lei 11.494/2007, a implantação dos Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:
I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica pública. (BRASIL, 2007c)

Essa determinação irá se repetir mais uma vez na Lei nº 11.738/2008 estabelecendo a data de 31 de dezembro de 2009 como último prazo para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem ou adéquem seus Planos de Carreira. Se esse prazo tivesse sido cumprido, poderia ter significado, junto com a implantação do Piso, um avanço significativo no processo de valorização salarial dos profissionais da educação básica no Brasil. Dessa forma, a prática que alguns municípios tinham de pagar 14º e até 15º salário para cumprir o percentual de 60% dos Fundos – Fundef/Fundeb – (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000; VIEIRA, 2004) poderia acabar e esse investimento se transformaria em remuneração dentro de uma carreira decente, com as vantagens que lhes são características.

Como determinou a EC nº 53/2006 na nova redação dada ao Art. 60 do ADCT, inciso III, alínea “e”, a Lei nº 11.494/2007 estabeleceu o dia 31 de agosto de 2007 como prazo para o poder público fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica (Art. 41). Após essa data, o Projeto de Lei nº 619/2007 ainda tramitou no Congresso Nacional por quase um ano e a Lei nº 11.738/2008 só foi sancionada em julho de 2008.

A definição de um Fundo que abrange toda a educação básica, e prevê a existência de Planos de Carreira com Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais da educação básica pública abre caminho para que isso se concretize. Entretanto, fatores como a suficiência financeira dos Fundos para efetivação dessas políticas de valorização do magistério poderão se apresentar como possibilidades ou não de implantação, dentro de cada cenário administrativo, sejam eles estaduais ou municipais.

CAPÍTULO 2 - A LEI Nº 11.738/2008: seus desdobramentos no cenário nacional e as particularidades de sua implantação na rede pública estadual de Goiás

Com a perspectiva de contribuir para melhoria da qualidade da educação foi instituído por meio da Lei nº 11.738/2008³⁵ o Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério da educação básica pública brasileira. Contudo, a própria história de construção desse instrumento enquanto política pública de valorização do magistério não deixa dúvida de que aprovar a lei seria apenas mais um passo rumo a essa intenção concomitantemente com a defesa do Piso: há que se garantir aos profissionais do magistério as condições necessárias para o afastamento da multijornada e do subemprego, período reservado para atividades de planejamento e avaliação das atividades escolares, dedicação exclusiva a uma única escola e carreira aliada a fatores como titulação, formação continuada e avaliação de desempenho.

Que pontos das alterações na legislação sobre o PSPN continuam sendo alvo de questionamentos ao mesmo tempo em que simplesmente são descumpridos? Quais os conflitos e limites que marcaram a implantação do PSPN na rede pública estadual de Goiás?

Neste capítulo são discutidos os marcos legais que tentam dar sustentação ao PSPN, em especial a Lei nº 11.738/2008, sua trajetória e consequências numa leitura à luz da normatização do Conselho Nacional de Educação sobre a carreira do magistério. Serão inseridos na discussão os termos da ADI nº 4.167/2008, assim como a forma singular de implementação dessa política na rede pública estadual de Goiás.

Para contrastar com o Piso institucionalizado pela Lei nº 11.738/2008, discute-se o Piso idealizado e proposto pela Conferência Nacional de Educação realizada em 2010.

2.1 A IMPORTÂNCIA DO PISO, A LEI Nº 11.738/2008 E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CENÁRIO NACIONAL

Como lembra Dutra Junior, *et al* (2000, p. 42),

[...] após a Constituição Federal de 1988, consolida-se o entendimento de que a questão da desvalorização do magistério é um processo nacional, que não pode ter soluções locais, necessariamente parciais e de difícil expansão para o conjunto do país. Ao mesmo tempo, passa-se a compreender a valorização profissional do

³⁵ Ver em Anexo C.

magistério como condição para a garantia de um padrão de qualidade da educação pública no Brasil.

Ao mesmo tempo, passa-se a compreender a valorização profissional do magistério como condição para a garantia de um padrão de qualidade da educação pública no Brasil. Essa valorização, diante dos entraves da desigualdade regional dependeria de um instrumento capaz de superá-las e que tivesse a intervenção seja no sentido de redistribuição financeira e/ou de suplementação por parte da união. O PSPN se inscreve, nesse contexto como uma das principais alternativas, para que esse fato se concretize.

Na defesa do resgate à valorização salarial do magistério o Documento Referência para a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 afirma que

Em razão de estados e municípios serem considerados entes autônomos, conforme a Constituição Federal de 1988, não se tem propriamente um sistema nacional articulado de educação, mas a junção de diferentes sistemas de ensino, correspondendo ao número de estados e municípios.

Assim, há nos sistemas de ensino: professores federais, estaduais e municipais, professores concursados e não concursados, professores urbanos e rurais, professores das redes públicas e particular [...] professores titulados e sem titulação. [...] Tal situação ocasiona planos de carreira bastante distintos (ou ausência de planos), salários diferenciados e, sobretudo no caso dos professores, duplicação da jornada em carreiras diferentes: estadual/municipal; público/privado; educação básica/educação superior. Essa situação acarreta graves prejuízos ao trabalho pedagógico, afetando a dedicação e o compromisso com as atividades desenvolvidas. (BRASIL, 2009f, p. 76)

É para a superação de problemas como esses que o PSPN se apresenta. Sua função social vai além da valorização salarial dos profissionais do magistério, mas se configura como um instrumento capaz de alterar a organização da escola por meio de uma maior disponibilidade desses profissionais na construção de melhores perspectivas de qualidade.

2.1.1 O Piso como Mecanismo de Valorização Salarial do Magistério

O PSPN é definido como “quantia abaixo da qual os sistemas de ensino não poderão fixar o vencimento inicial da carreira do magistério no menor grau de habilitação” (MONLEVADE, 2000, p. 105). Como pontua o autor, é o *salário mínimo do professor público*, garantido por mecanismos legais e financeiros como pagamento possível por todos estados e municípios.

Portanto, um referencial de reconhecimento profissional. A todos/as aqueles/as que quiserem ser educadores/as, a sociedade brasileira, por meio das esferas de governos, deverá dizer que isso é possível. Não importa se o educador vive numa grande metrópole, numa vila, no sertão. Em qualquer lugar do Brasil, a proposta é de que haja um patamar de valorização salarial semelhante a tantos já obtidos por diversas categorias, a exemplo dos militares. Portanto a questão de mérito é exatamente esta: o Piso implica reconhecimento da profissão. (VIEIRA, 2007, p. 38)

Para Monlevade (2000), o Piso é indivisível: por ser Piso Profissional, ele é pago por um cargo docente, que corresponde ao trabalho integral do professor na escola, com um número estabelecido de horas-aula e outro de horas-atividade. Para se atingir o Piso, exclui-se a hipótese de soma de dois cargos. Segundo ele, o acúmulo de dois cargos é resultado de uma conjuntura em que se aliaram falta de professores e salários baixos. “Hoje ele é percebido como ‘direito’ e certamente na maioria das vezes, como necessidade” (MONLEVADE, 2000, p. 105, grifo do autor).

A implantação de um Piso indivisível resgata a possibilidade de comprometimento do professor com uma única unidade de ensino, o que se traduz em identidade profissional com o ambiente de trabalho, com a proposta pedagógica da unidade e com o fortalecimento das relações pessoais. O Piso, aditivado dessa característica, sugere a destinação de parte da carga horária de trabalho do professor às tarefas de planejamento, avaliação e participação nas atividades desenvolvidas pela escola. E porque não dizer na possibilidade do professor estar desenvolvendo algum tipo de pesquisa dentro das demandas e perspectivas do âmbito escolar?

A Conae 2010, sobre esse tema, elencou dentre os princípios para valorização dos profissionais da educação que seria necessário o

Favorecimento da construção do conhecimento pelos/as profissionais da educação, valorizando sua **vivência investigativa** e o aperfeiçoamento da prática educativa, mediante a participação em projetos de pesquisa e extensão, desenvolvidos nas IES e em grupos de estudos na educação básica. Deve-se garantir o tempo de estudo dentro da carga horária do/da profissional, viabilizando programas de fomento à pesquisa, voltados à educação básica, inclusive, assegurando aos/às profissionais com dupla jornada um tempo específico para estudos, reflexões e planejamentos. Devem ser estabelecidas condições efetivas para que, nas localidades onde existam instituições (IES), as pesquisas e projetos acadêmicos/pedagógicos garantam a formação contínua de professores/as, por meio de investimentos do Estado em todas as esferas, facilitando ao/à profissional da educação o acesso às fontes de pesquisa e fornecendo material de apoio pedagógico de qualidade às instituições de todos os níveis. Neste sentido, faz-se necessária a instituição da dedicação exclusiva, por meio da formulação de um plano que garanta inicialmente, no mínimo, um terço de horas atividade, chegando, gradativamente, a 50% até 2015. (BRASIL, 2010b, p. 81, grifo nosso)

Nesses termos a construção do conhecimento pelos profissionais da educação, valorizando sua vivência investigativa é uma exigência da educação moderna: o PSPN é um instrumento de combate à multijornada e ao subemprego e deve ter ainda as prerrogativas de uma política capaz de incluir, na escola, de fato, uma rotina composta por atividades de pesquisa, o que não se vê como possibilidade sem o reconhecimento de sua indivisibilidade.

Nesse contexto,

É essencial esclarecer que o conceito de piso salarial profissional, sendo profissional, é incompatível com múltiplo emprego ou com jornada excepcionalmente reduzida. Ele é um descritor, um atributo, um componente da profissão que inclui o desempenho qualificado do serviço e exclui a multiplicidade de vínculos. Não havendo PSPN, multiplicam-se os casos de multijornadas e multiempregos, descaracteriza-se a profissão, degrada-se o exercício profissional, reduz-se a condição de qualidade do trabalho. (ABICALIL, 2008, p.73)

Segundo Monlevade (2000), o Piso profissional é irredutível: seu valor de compra deve estar sempre defendido da inflação e da carestia. “Se é piso, não comporta subterrâneos” (MONLEVADE, 2000, p. 105). Por isso o PSPN deve ser vinculado ao menor nível de formação exigido para o exercício da profissão³⁶, tendo a carreira como mecanismo de garantia de que a níveis mais elevados também se atribuam maiores vencimentos iniciais. A atualização do valor de compra do Piso profissional torna-se indispensável, pois sua manutenção sem reajustes significa reversivamente à sua proposta, desvalorização do magistério.

Nesse sentido a implantação de um PSPN num valor que lhe resguarde ser indivisível e irredutível³⁷, junto a outros fatores como formação continuada, condições mínimas de estrutura física, material pedagógico em quantidade e qualidade suficiente, gestão democrática da escola, número compatível de alunos por turma, planos de carreira que tenham ênfase na titulação e avaliação de desempenho, certamente contribuirá para melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira.

2.1.1 Piso e Carreira: Caminho para Aumentar a Atratividade da Docência

³⁶ Atualmente ainda admitindo a formação em nível médio, modalidade normal (Magistério).

³⁷ Considerando a realidade da rede pública estadual de Goiás e de diversas redes municipais de ensino, infelizmente nos primeiros anos de implantação do PSPN (R\$ 950,00 em 2009; R\$ 1.024,00 em 2010) não se tem evidenciado tais características.

Nos últimos anos alguns pesquisadores do campo educacional brasileiro tem se dedicado a analisar a situação de (des)valorização dos professores da educação básica pública (MONLEVADE, 2000; VIEIRA, 2007; GATTI; BARRETO, 2009), quase sempre em uma concepção que leva a situar o trabalho docente num nível avançado de proletarização. As reflexões, dentre outros fatores, consideram a desvalorização salarial como um dos indicadores de precarização dos serviços prestados e tornam evidente a existência de um ciclo de eventos que se relacionam funcionando como indutores da conservação da escola e do trabalho do professor como ineficientes na tarefa de melhorar a qualidade da educação e em consequência provocar a transformação, com inclusão social, que o país precisa.

Ao analisar a questão da valorização salarial a partir das carreiras do magistério na América Latina, Morduchowicz (2003) deixa claro porque a definição de uma referência remuneratória é um fator importante.

Muitos são os fatores que incidem e devem ser discutidos para uma análise dos salários docentes. O primeiro em importância é o valor do salário básico na carreira docente: além de constituir um sinal (monetário, por antonomásia) para atração de novos postulantes ao exercício profissional, o salário inicial fixa o piso sobre o qual se desenvolverá a carreira salarial [...] (p. 50).

Entretanto, a postulação a uma atividade profissional não está unicamente vinculada à questão salarial. Pontua Gatti (2009, p. 8), que

[...] o projeto profissional é resultado de fatores extrínsecos e intrínsecos, que se combinam e interagem de diferentes formas, ou seja, o jovem, tendo em vista suas circunstâncias de vida, é envolvido por aspectos situacionais e de sua formação e outros, como as perspectivas de empregabilidade, renda, taxa de retorno, status associado à carreira ou vocação, bem como identificação, autoconceito, interesses, habilidades, maturidade, valores, traços de personalidade e expectativas em relação ao futuro.

Nas ponderações de Monlevade (2000) e Valle (2006) esse conjunto de fatores apontados por Gatti (2009) para escolha da profissão, está associado sinteticamente a dois indicadores que estão diretamente interligados, o prestígio social e a remuneração.

Conforme Monlevade (2000), o reconhecimento social de uma profissão está relacionado com o valor econômico que recebem para que seja executada. A Tabela 3, a seguir, colabora para análise da posição desprestigiada que o professor da educação básica no Brasil ocupa dentro das atividades profissionais apresentadas, inclusive considerando aquelas que são pagas exclusivamente pelo Fundo Público.

TABELA 3 – Rendimento médio mensal e número de profissionais por tipo de profissão segundo regiões geográficas e Brasil (2006)

Tipos de profissionais	Número	Rendimento Médio por Regiões Geográficas (R\$)*					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Prof. da educação infantil	306.297	661,00	557,00	390,00	809,00	586,00	807,00
Professor de 1ª a 4ª série	831.676	749,00	820,00	540,00	910,00	947,00	1.060,00
Professor de 5ª a 8ª série	713.514	1.088,00	1.096,00	854,00	1.111,00	1.117,00	1.297,00
Funções administrativas de nível superior em educação	225.393	1.380,00	1.215,00	1.037,00	1.535,00	1.537,00	1.539,00
Professor de nível médio	370.527	1.390,00	1.424,00	1.180,00	1.503,00	1.239,00	1.548,00
Agente adm. Público	239.964	1.378,00	922,00	1.167,00	1.547,00	1.289,00	1.511,00
Administrador de empresas	770.634	2.337,00	1.555,00	1.590,00	2.829,00	1.907,00	2.001,00
Técnico de nível superior - público	224.943	2.140,00	1.896,00	1.426,00	2.072,00	2.284,00	3.373,00
Polícia Civil	180.174	1.585,00	1.413,00	1.156,00	1.467,00	1.821,00	3.783,00
Oficial das Forças Armadas	258.695	1.346,00	1.191,00	1.270,00	1.420,00	1.251,00	1.436,00
Economista	48.143	3.555,00	2.823,00	2.673,00	3.399,00	3.518,00	4.839,00
Auditor	258.892	3.241,00	2.825,00	5.223,00	2.928,00	2.816,00	3.840,00
Advogado	462.559	2.858,00	3.644,00	2.658,00	2.838,00	2.777,00	3.206,00
Professor de nível superior	203.675	3.077,00	2.533,00	2.765,00	3.390,00	2.811,00	2.736,00
Delegado	13.855	5.847,00	4.731,00	4.238,00	6.860,00	6.594,00	7.774,00
Perito	65.890	2.156,00	1.808,00	1.754,00	2.187,00	2.270,00	3.935,00
Médico	230.791	4.802,00	4.507,00	4.132,00	4.608,00	5.635,00	6.195,00
Juiz	12.130	12.798,00	15.224,00	15.154,00	11.363,00	17.131,00	11.952,00

Fonte: PINTO, 2009, p. 65.

*Valor em R\$ de setembro de 2006.

Na Tabela 3 observa-se que as diferenças salariais também aparecem entre as etapas de atuação docente dentro da educação básica. Além do desafio de estabelecer isonomia entre os salários pagos a outras profissões que exigem semelhante grau de escolarização, ainda é preciso resolver as discrepâncias que existem em função da etapa em que os professores atuam.

Analisa Morduchowcz (2003, p. 51) que “uma simples comparação entre os salários anuais dos professores e de outros setores de atividades com características similares (por exemplo, o tempo despendido em sua graduação) indica que a renda dos docentes são significativamente menores”.

Entrevistado por João Monlevade (2000) na ocasião em que concluía sua tese de doutorado, o Professor Eduardo Gianetti da Fonseca, economista da USP, ao ser questionado sobre a variação no valor do salário do professor, tanto no sentido de um aumento dos salários dos professores da educação básica como na variação da diferença entre eles e os salários dos

professores universitários, ele aponta uma consequência, em sua concepção, danosa, destas diferenças salariais:

[...] o salário baixo da rede pública básica faz cair os candidatos às vagas existentes; reduz dramaticamente a qualificação dos que se conformam com esta carreira e diminui sua produtividade. A *'drenagem' dos mais qualificados e talentosos* se faz em direção ao ensino superior. (FONSECA, *apud* MONLEVADE, 2000, p. 262, grifo nosso)³⁸

Escolher uma habilitação é sempre uma escolha de vida e representa a antecipação das aspirações profissionais, mas presume-se que “essa escolha não existe verdadeiramente quando se vem de uma classe desfavorecida” (VALLE, 2006). Dessa forma é importante considerar que a margem de *escolha* dos jovens dos meios populares é muito limitada.

Pesquisa coordenada por Gatti e Barreto (2009) revela, a partir de dados do Exame Nacional de Cursos (Enade) 2005, que apenas 53% dos alunos que *optaram* por uma licenciatura queriam ser professores. Dos demais, 20,8% declararam que *escolheram* o curso para ter outra *opção* no caso de não conseguir outro tipo de atividade. Segundo a pesquisa, 39,2% dos alunos eram oriundos de famílias que possuíam renda mensal de até três salários mínimos. A maioria, 50,4%, possuía renda familiar mensal entre três e dez salários mínimos. Dos licenciandos, 73,5% trabalhavam: sustentavam e/ou colaboravam com o sustento da família. Além disso, foi constatado que a maioria dos acadêmicos não possuía qualquer acesso a língua inglesa e tinham pouca bagagem de leitura em geral.

A partir dessas informações, podemos ter uma noção do perfil dos alunos para quem as licenciaturas estão entre as poucas alternativas alcançáveis dentro do sistema de ensino considerando o seu acúmulo de “capital cultural” (BONNEWITZ, 2003, p.53).

Monlevade (2008) afirma que o *locus* de postulantes ao quadro do magistério no Brasil mudou da classe média para as classes populares. Essa mudança colaborou para que os cursos de licenciatura tivessem alunos menos preparados intelectualmente. O autor explica os motivos desse movimento, considerando

³⁸ Obviamente classificar os estudantes que *optam* pelas licenciaturas como *menos talentosos* traz em si a forma dissimulada com que o sistema de ensino estabelece a conservação social, “pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural” (BOURDIEU, 1998b, p. 41). Compreendendo que esses mecanismos de eliminação e seleção estão presentes durante todo o percurso “é legítimo apreender o efeito desses mecanismos nos graus mais elevados da carreira escolar” (p. 42), em nosso caso particular, no momento de maior *drenagem* que é a passagem do nível médio para o superior por meio do vestibular³⁸. Para Bourdieu (1998b), vê-se nas oportunidades de acesso ao ensino superior o resultado de uma seleção direta ou indireta que, ao longo da escolaridade, pesa com rigor desigual sobre os sujeitos das diferentes classes sociais.

Em primeiro lugar, porque as oportunidades de emprego de nível superior no setor secundário e terciário cresceram muito, ultrapassando o número de jovens de classe média aptos para o trabalho. Somente o magistério superior, por seu prestígio, atrai hoje vocações das classes médias.

Em segundo lugar, porque somente as classes populares têm prole suficiente para responder à enorme demanda por professores e professoras na educação básica: para 55 milhões de matrícula, pelo menos 2,5 milhões de professores, metade dos quais na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Em terceiro lugar – e esse não é o motivo menor – porque os jovens de classe média têm rejeição cultural (para não dizer algo mais trágico, no campo da ética) ao trabalho nas creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental das escolas públicas, freqüentados pelas crianças do povo, pouco afeitas ao letramento e à urbanidade, que constituem a essência do currículo nesta fase. (MONLEVADE, 2008, p. 139)

Pinto (2009) exemplifica como os cursos superiores podem ter alunos *dotados* com mais ou menos capital cultural. Para o autor, basta verificar que no vestibular de 2009 da Fundação Universitária para o Vestibular (Fuvest), responsável por selecionar alunos para a Universidade de São Paulo (USP), enquanto em cursos mais concorridos, como direito e psicologia, as notas de corte foram, respectivamente, 64 e 59; nos cursos de licenciatura em matemática/física (um mesmo curso) e pedagogia, essas notas foram, respectivamente, 22 e 38, em um total de 90 pontos. No entanto, o autor procura proposições de elevação significativa da remuneração docente, como alternativa para transformar a profissão em uma atividade capaz de estimular a procura pelos cursos de licenciatura por parte dos alunos mais preparados, o que, infelizmente, segundo ele, não acontece hoje em dia.

Na mesma linha, o Jornal O Popular, um dos principais veículos de comunicação impressa no estado de Goiás, no dia 07 de fevereiro de 2010, publicou como manchete principal “Alunos com baixo desempenho viram professores”. A falta de prestígio pela qual passa a carreira de professor tendo, dentre outros, como principal indicador a desvalorização salarial, afasta os jovens mais preparados da profissão. Pontua o referido jornal que de acordo com o presidente executivo do movimento Todos pela Educação, Mozart Neves Ramos, a tendência atual de procura pelos cursos superiores mostra que as graduações que têm maiores condições de proporcionar os salários mais altos são as mais procuradas e, geralmente, pelos estudantes melhor qualificados. Um exemplo disso pode ser observado na comparação entre as notas de corte do vestibular 2010/1 da Universidade Federal de Goiás (UFG). Conforme dados publicados pelo jornal O Popular (2000, p. 4), enquanto os candidatos aos cursos de medicina, engenharia e direito foram classificados a partir de, respectivamente, 192, 182 e 178 pontos, os candidatos aos cursos de química, geografia e letras foram classificados a partir de, respectivamente, 67, 67 e 63 pontos, aproximadamente. Se juntarmos a isso o fato de que as provas dos vestibulares referentes ao primeiro grupo geralmente possuem um grau

mais elevado de dificuldade, pode-se supor que a diferença no acúmulo de capital cultural entre os dois grupos é ainda maior do que aquela apresentada pelos números.

Nesse sentido, pesquisa coordenada por Gatti (2009) comprova que a falta de atratividade na carreira tem colaborado para que o ingresso nas licenciaturas tenha como público alunos com baixo potencial acadêmico, o que fica evidenciado na proposição da autora, após a pesquisa.

As universidades, e outras instituições formadoras de professores, também têm que tomar a si a responsabilidade pela ampliação do universo cultural do aluno que busca a carreira docente, pois se sabe que o perfil desse aluno tem lacunas de todos os tipos. A carreira docente mostrou-se mais atraente para jovens de um segmento social desfavorecido, que muitas vezes é acompanhado de uma escolarização precária, e esse é um aspecto que deve ser enfrentado pelos cursos de formação inicial de professores e pelas políticas que os orientam. (GATTI, 2009, p. 73)

Em entrevista concedida a Monlevade, (2000), Francisco de Oliveira, sociólogo da USP, acentuou que no elenco das variações salariais, embora ele não concorde com que o salário do professor seja regido pelas leis do mercado, até deste ponto de vista, se quisermos uma educação de qualidade é imprescindível atrair os jovens que escolhem os cursos universitários com salários acima da média, sob pena de a profissão do professor ir se tornando uma *ocupação marginal* e até mesmo ser algo descartável, ou seja, um posto de trabalho ocupado enquanto não surge algo melhor.

Ficam evidentes as impressões de que no rol de outros fatores a desvalorização salarial implica diretamente no perfil daqueles que pretendem exercer a profissão, passando, necessariamente, pelo momento da *opção*³⁹ de fazer uma licenciatura.

Nesse caso, os sonhos e projetos do jovem estudante se confrontam com a lógica das hierarquias escolares, que, condicionadas pelas hierarquias sociais e culturais, são típicas das sociedades marcadas por fortes desigualdades. Sendo forçados a renunciar aos sonhos relativos às profissões que desejariam exercer, os futuros professores investem sua energia, talento e sabedoria na segunda – ou talvez terceira – escolha ligada àquela profissão que pensam realmente poder exercer; nela buscam realização pessoal e procuram vivê-la como a concretização plena de uma vocação. (VALLE, 2006, p. 181)

Pontua Morduchowicz (2003, p. 50) que

Discute-se há vários anos se as estruturas salariais docentes vigentes em nossos países são capazes de satisfazer aos requisitos necessários para atrair e reter *bons* docentes. É óbvio que, se a questão salarial não é suficiente para resolver esta

³⁹ Segundo Bourdieu (1998b), essas *escolhas* e *opções* são clivadas de dissimulações da classe dominante que interfere diretamente no processo, principalmente através da escola: numa ação que *quanto mais inconsciente, mais legítima se torna*.

questão, isto se deve ao fato de que ela é apenas uma das muitas dimensões que um sistema de remunerações deve atender. (Grifo do autor)

O sistema de remunerações ou plano de carreira, observadas suas diversas dimensões, como lembra o autor supracitado, possui a função de atrair os alunos mais bem preparados para a profissão docente, como também retê-los na principal atividade para os quais são habilitados, a atuação em sala de aula. A definição de uma referência para o início da carreira é fator preponderante para a atração de pretendentes com melhor perfil intelectual. Para essa definição pode-se supor, dentre outros:

[...] que o salário inicial da carreira deva assegurar um padrão de vida digno aos trabalhadores (o que não significa que isto esteja refletido em seu valor absoluto). Em outras palavras, o mínimo deve cobrir um nível *adequado* de vida, independente da carreira profissional, dos adicionais e de outros benefícios monetários (e não monetários) que eventualmente possam ser estabelecidos. (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 50, grifo do autor)

Porém, apenas o salário inicial não basta. É preciso que a carreira oportunize benefícios que atendam as demandas, ao mesmo tempo, do professor e da organização educativa. Se um salário inicial atinge o patamar de atrair bons professores, a permanência dos mesmos na carreira depende da forma como esta é organizada. Alerta Gatti (2009, p. 72) que, geralmente,

Quando um professor progride na carreira, ele sai da sala de aula. Ou seja, a desvalorização do professor também se manifesta no fato de que, para ser reconhecido, ele deixa de ensinar para ser coordenador, diretor, formador de professor etc. É preciso, portanto, pensar em uma progressão de carreira que não tire o professor da sala de aula, e que valorize, e muito, sua permanência nela.

Além disso, assinala Ferreira (2009, p. 54) que a carreira com progressão constante e compensadora evita que o professor bem formado, competente e comprometido, desejado pelo mercado de trabalho, tanto da educação superior, quanto de escolas particulares ou da iniciativa privada em geral, deixe a educação básica pública, para atuar em locais com maiores possibilidades salariais e melhores condições de trabalho.

Igualmente importante no processo de determinação da estrutura salarial dos professores, outro ponto a considerar, em paralelo com o salário básico, é a questão dos critérios, melhor dizendo, dos conceitos que, seus salários remuneram. Em outras palavras, deveriam ser abordadas as questões referentes às qualificações, à experiência, ao nível de responsabilidade, à estrutura dos sistemas educativos, etc. [...] Assim, a quantidade de temas a serem tratados para explicar as determinantes salariais no sistema educativo pode abranger desde os mais gerais, como a cobertura

do valor da força de trabalho, até questões como a razão alunos/ docentes. (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 52)

Em sentido oposto, explica Morduchowicz (2003) que os sistemas de ensino têm buscado outras alternativas *motivacionais* para alcançar a maior eficiência dos professores e da organização escolar. Nesse contexto, Sousa (2008) explica que

Os elementos arrolados sobre avaliação e carreira do magistério buscam evidenciar que estamos diante de alterações na estrutura de remuneração e carreira profissional, que gradualmente começam a ser implantadas em sistemas públicos no Brasil, por meio da introdução de novos critérios de avaliação. Ou seja, os critérios tradicionalmente utilizados para progressão na carreira, tais como formação e experiência, tendem a se alterar, contemplando, entre outras dimensões, a avaliação de conhecimentos e de desempenho, apontando para possibilidades salariais diferenciadas. É nessa conjuntura que, sob diferentes delineamentos, emergem nos sistemas educacionais propostas de incentivo aos profissionais da educação ou às escolas, monetários ou não, que se apóiam em análises oriundas da área da economia e da administração (p. 85).

Uma das principais alternativas tem sido a vinculação de estímulos monetários aos resultados alcançados, ou seja, a valorização do mérito pessoal. Morduchowicz, (2003) critica essa forma de incentivo, assim como os planos de carreira tradicionais que se fundamentam unicamente em critérios como a antiguidade e a pontuação por participação em cursos de formação que muitas vezes não condizem com as demandas da escola. Das análises realizadas, o autor defende a carreira por escalonamento e elenca as críticas à meritocracia.

Um sistema baseado em uma carreira escalonada constitui uma proposta de superação das formas tradicionais de pagamento (hierárquicas). Seu objeto é separar as dificuldades encontradas na aplicação das formas desenvolvidas em torno do pagamento por mérito, principalmente. Na maior parte dos sistemas educativos que tentaram implantá-las, estas tentativas fracassaram, entre outras razões, por que: (a) estimulam a concorrência, não a cooperação entre os membros da equipe; e (b) são inadequadas para organizações, como as escolas, em que o produto não pode ser atribuído a um único profissional.

As estruturas sugeridas são modelos que concedem incentivos aos docentes que decidam progredir em sua carreira sem abandonar, seja a sala de aulas, seja a profissão. Seu objetivo é melhorar a qualidade da educação por meio da retenção e atração dos professores mais qualificados. (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 40)

Apesar da ausência de atratividade e das incertezas que permeiam as novas proposições para a carreira docente, ressalta-se que a dedicação encarnada por muitos professores em caráter quase *missionário* ainda tem conseguido superar alguns obstáculos e manter alguma esperança de mudança, “mas o profissionalismo não depende da subjetividade, depende de condições objetivas: formação, carreira, jornada, salário num ambiente de

democracia, de organização pedagógica, de relações sistêmicas e socialmente articuladas” (Vieira, 2007, p. 53). Para isso, o Piso Salarial Profissional Nacional, como política de valorização salarial do magistério público da educação básica, deve se apresentar, indispensavelmente vinculado a uma boa proposta de carreira, com perspectiva de colaborar para atrair bons candidatos à docência, de combater a multijornada e o subemprego, e incentivar a permanência do profissional na sala de aula.

2.1.3 A Trajetória da Lei nº 11.738/2008

Particularmente a partir da Constituição Federal de 1988, uma série de argumentos foram usados para a inviabilidade do PSPN do magistério da educação básica pública brasileira, fazendo vigorar em todo o país diferentes formas de interpretar a concepção de valorização salarial docente. Nesse sentido, podem se destacar alguns dos principais:

- a) a disposição do inciso V do artigo 206 CF/1988 levava ao entendimento de que o Piso Salarial Profissional era constitutivo de cada plano de carreira, em cada Estado, no Distrito Federal e em cada Município;
- b) a prerrogativa de propor leis que geram despesa é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo;
- c) sempre que institui despesa obrigatória para o Poder Público, deve ser indicada a fonte de receita capaz de honrar os compromissos dela derivados;
- d) uma legislação nacional feriria o princípio da autonomia federativa, constituindo indevida interferência na organização de serviços públicos assegurados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- e) faltava precisão na definição de quais seriam os profissionais da educação ou profissionais do magistério a quem se deveria aplicar o regramento do PSPN. (ABICALIL, 2008, p. 73-74)

A Emenda Constitucional nº 53/2006 fez uma série de alterações na Constituição Federal de 1988 com a finalidade de viabilizar o Fundeb ao mesmo tempo em que pudesse viabilizar a legalidade de um Piso nacional superando os pontos supracitados. Porém, mesmo diante da fundamentação atual as correntes contrárias ao Piso têm conseguido respaldo junto aos órgãos judiciais⁴⁰ e até mesmo do próprio governo federal⁴¹ para protelar ou ignorar as determinações legais.

⁴⁰ Caso do provimento parcial das solicitações da ADI nº 4167/2008 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Será discutido a partir do item 1.3.1 deste capítulo.

⁴¹ Caso da polêmica interpretação quanto ao reajuste do Piso, proferido pela Advocacia Geral da União. Será discutido no item 1.3.8 deste capítulo.

Como já observado, é possível pressupor que a criação do Fundeb (EC nº 53/2006) está estreitamente vinculada à tentativa de se estabelecer, dentre outros fatores, um instrumento de referência nacional para a valorização salarial dos professores da educação básica pública.

Em sua tese de doutorado, Martins (2010) lembra que esse tema foi discutido em audiência pública no dia 16 de novembro de 2005, em que foi ouvido o ex-ministro Paulo Renato Souza. De acordo com o autor, houve um interessante debate que envolveu o convidado, o Deputado Severiano Alves, presidente da Comissão Especial e o Secretário de Educação Básica do MEC, Francisco das Chagas Fernandes, e que, de certa forma, antecipou aspectos da polêmica em torno da Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008).

É importante considerar que a discussão foi realizada em novembro de 2005, tendo ainda o Fundeb em vigência por mais um ano. Essa observação é importante na medida em que serve como contraposição aos argumentos governamentais⁴² que declaram ter sido pegos de surpresa pela Lei do Piso, não estando preparados para a cumprirem. Os anos de 2005 e 2006 foram marcados por diversas audiências públicas que discutiam não só a possibilidade de criação do Fundeb, mas também do Piso. Na discussão supracitada é possível observar algumas preocupações quase que consensuais entre representantes de diferentes partidos políticos, o que demonstra, junto com a unanimidade com que a lei foi aprovada, consciência sobre a proposição do Piso.

Parte do debate merece registro neste trabalho pois contribuirá para nossa discussão sobre a proximidade e diferença entre Piso e carreira no contexto do financiamento.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) [...] Para nós agora é importante que a PEC defina com muita clareza o piso, até porque estamos utilizando a disponibilidade de recursos, dos 60%, não estamos inovando nem avançando na autonomia municipal nem estadual. É a disponibilidade que existe, dos 60% para salário. Então, se a Constituição diz que são 60% no mínimo, serão para o salário dos profissionais do magistério. Logicamente se pode dizer que esse salário profissional nunca será inferior, na minha proposta de emenda, a um valor *per capita*.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Deputado, quero fazer apenas uma observação final. Esse é um ponto importante, que foi muito discutido na outra PEC. É minha especialidade não como pessoa hoje vinculada à educação. Mas a minha especialidade original de economia do trabalho. Se temos uma massa de salário que corresponde a 60%, para determinarmos um piso com base nessa massa de salário, temos de conhecer qual é a carreira, qual é a dispersão. (*Apud* MARTINS, 2010, p. 220-221)

⁴² Caso dos governadores dos cinco estados propositores da ADI nº 4167/2008, por exemplo.

A princípio parece haver o entendimento do presidente da Câmara Federal, deputado Severiano Alves (PMDB-BA), de que o Piso devesse ser um valor *per capita* a partir dos 60% disponíveis no Fundo. A definição por esse caminho seria algo muito próximo do que propunha a CNTE para *salário médio potencial* constante da *Alternativa I* de 1994, que servia de base para definição do Piso, mas que não o representava. A observação de Paulo Renato pressupõe que definição de um *per capita* com base nos 60% estaria sujeita a contemplar parte da carreira para que o Piso fosse viabilizado. Caso contrário, poderia forçar que os investimentos necessários ao atendimento de determinada carreira fossem custeados com recursos que ultrapassassem os 60%, uma vez que estes estariam comprometidos com o Piso.

No trecho seguinte são discutidas variáveis como o número de professores, número de alunos e dispersão na carreira.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Sim, mas temos de conhecer também o número de professores por classe.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - E a dispersão é diferente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - E tem o número de alunos também.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Pois é, mas a dispersão é diferente em cada estado e em cada município, porque existe autonomia federativa do estado ao fixar a sua carreira de professor e do município ao fixar a sua. Por isso é tão difícil fixarmos um piso nacional.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Mas aí é o mínimo.

A SRA. DEPUTADA FÁTIMA BEZERRA - É o mínimo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Estamos propondo um piso mínimo.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Mas não adianta um piso mínimo com base na massa de 60%, porque a dispersão varia. (*Apud* MARTINS, 2010, p. 221)

De certa forma a observação feita pelo ex-ministro Paulo Renato retrata a preocupação dos gestores com a possibilidade de se estabelecer que dentro dos 60% devessem estar contemplados o Piso e a possibilidade de uma carreira definida pelos entes subnacionais. Pelos registros observados no site da Confederação Nacional dos Municípios, foi esse o entendimento prevalecente entre os chefes dos executivos municipais, por exemplo. Isso explica como a Lei do Piso foi aprovada sem grandes resistências por parte de governadores e prefeitos. A proposição discutida se apresentava como possível de ser custeada apenas com os 60% mínimos do Fundo que se gestava. Além disso, a complementação da União, da forma como se apresentava o discurso, parecia acessível a todos os entes subnacionais que não conseguissem implantar o Piso.

[...] O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Vou conceder a palavra, para uma breve intervenção, ao Secretário de Educação Básica, Sr. Francisco das Chagas.

O SR. FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES - Srs Deputados, Sr. Ministro, fiquei o tempo todo ouvindo e achei interessante algumas questões. Sobre o piso, na minha opinião, não é uma coisa nem outra. Acho que temos condições de estabelecer um piso com 60% ou 80%, mas com 60% para os professores, não levando em consideração a massa, porque temos um problema sério. Se tivéssemos carreira nacional, aí, sim. Mas não temos carreira nacional. Então, cada estado é livre para fazer sua organização [...] Na minha opinião, é possível ter o piso, tomando por base 60% ou 80%, mas esse piso não pode levar em consideração a massa do salário como um todo, porque não sabemos o que acontece em vários estados e municípios [...] Então, eu acho que não se trata de massa de salário, mas existem condições de estabelecer um piso.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Falou a experiência de quem foi dirigente sindical e membro do Conselho do Fundef. Acho que é isso. Não tenho reparos à sua observação. É possível fixar um piso, mas não fazê-lo equivalente ao gasto médio por aluno, porque aí, sim, teríamos de ter um salário igual para todos, o que é impossível. (*Apud* MARTINS, 2010, p. 221)

A discussão de Piso e carreira era imprescindível porque disso dependeria a viabilidade da proposta. Como cada estado e município possuem, dentro das prerrogativas do pacto federativo, autonomia para definir a carreira de seus funcionários e por isso essa carreira pode ser diferente em cada localidade, a definição de um Piso poderia ao mesmo tempo ser inviável do ponto de vista do financiamento, acoplado como vencimento inicial de uma carreira com maior dispersão salarial ou insignificante diante de uma proposta mais restrita. Entretanto essa não era uma discussão inaugural: em 1994 e 1995 quando, no âmbito do Fórum pela Valorização do Magistério, se discutiam as *Alternativas I e II*, eram questões como essas que se punham como desafios a serem superados.

Considerando discussões dessa natureza, a EC nº 53/2006 incluiu o Piso Salarial Profissional Nacional entre os princípios a partir dos quais o ensino deve ser ministrado e determinou que a lei regulamentadora dispusesse sobre o prazo para fixação, em lei específica, do PSPN. A Medida Provisória nº 339/2006, de 28 de dezembro de 2006, primeiro ato de regulamentação da EC nº 53/2006, determinou:

Art. 41. O Poder Público deverá fixar, em lei específica, no prazo de um ano contado da publicação desta Medida Provisória, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional o projeto de lei de que trata o *caput* no prazo de noventa dias contados da publicação desta Medida Provisória. (BRASIL, 2006b)

Em 28 de março de 2007, exatamente noventa dias após a publicação da MP nº 339/2006, o MEC através da Exposição de Motivos nº 016 justificou a necessidade de encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso. De acordo com a Exposição de Motivos, a

questão do Piso tratava-se de uma demanda histórica dos profissionais da educação, cuja garantia demonstraria concretamente a importância conferida pelo governo ao tema da educação. Segundo o documento, o valor atribuído ao Piso correspondia à média mensal dos salários pagos aos profissionais da educação, segundo apuração do Inep. Tratava-se

[...] do resgate histórico dos termos do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, firmado em 1994 pelo então Ministro da Educação Murílio Hingel, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), José Carlos de Almeida, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação (CONSED), Marcos José de Castro Guerra, Presidente da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Maria Helena Guimarães Castro, Presidente do Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Iara Silvia Lucas Wortmann, e Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação, Horácio Francisco dos Reis Filho. O Pacto fixava em R\$ 300,00, em valores de 1º de julho de 1994, o piso nacional salarial dos professores, valor que, atualizado, corresponde aos R\$ 850,00 contidos na proposta. (BRASIL, 2007d)

O Projeto de Lei nº 619, de 02 de abril de 2007, encaminhado ao Congresso Nacional, aglutinou todas as iniciativas parlamentares que tratavam da instituição do PSPN. Explica Abicalil (2008) que como o Senado já havia aprovado em plenário o Projeto de Lei (Cristóvão Buarque), todos os demais Projetos apensaram-se a ele na Câmara, inclusive aquele oriundo do Executivo. O autor esclarece ainda que o envio do Projeto de Lei do Piso foi uma iniciativa consagradora, colocando fim a uma tradição de omissão pela Presidência da República, sob a condução do presidente Lula. Porém, essas perspectivas parecem não se justificar frente ao conteúdo que o projeto do Executivo apresentou.

Art. 1º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) mensais, pela jornada de quarenta horas semanais.

Parágrafo único. O valor mencionado no *caput* compreenderá todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, e será aplicável a todos os profissionais, em caráter permanente ou temporário, no exercício das atividades referidas no art. 3º.

Art. 2º. A integralização do valor de que trata o art. 1º pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita progressiva e proporcionalmente até janeiro de 2010, observado o seguinte:

I - acréscimo de um terço da diferença entre o valor atual e o valor referido no *caput* do art. 1º até janeiro de 2008;

II - acréscimo de dois terços da diferença entre o valor atual e o valor referido no *caput* do art. 1º até janeiro de 2009.

Art. 3º. Para os fins desta Lei, são consideradas atividades do magistério público da educação básica as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2007a)

A inconsistência da Exposição de Motivos supracitada que justifica o encaminhamento do PL nº 619/2007 tendo-o como proposta de resgate dos termos do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação de 1994 pode ser observada no quadro a seguir.

QUADRO 2 - Comparativo entre pontos importantes constantes do Pacto pela Valorização do Magistério de 1994 e o Projeto de Lei nº 619/2007

PONTOS IMPORTANTES	PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DE 1994	PROJETO DE LEI Nº 619/2007
1. Piso	R\$ 300,00 ⁴³ com valor aquisitivo de 1º de junho de 1994;	R\$ 850,00, sem previsão de mecanismo de atualização;
2. Atribuição	Professores habilitados que estejam em atividades técnico-pedagógicas;	Professores e especialistas que estejam no exercício da docência ou em atividades de direção, coordenação ou assessoramento pedagógico;
3. Vantagens pessoais	Exclui para fins de definição do Piso;	Inclui para fins de definição do Piso;
4. Referência de formação profissional	Pelo menos, o 2º grau;	Não consta;
5. Carga horária	40 horas semanais;	Não consta;
6. Horas-atividades	Pelo menos 25% da carga horária semanal.	Não consta.

Fonte: Quadro elaborado para este estudo.

O primeiro ponto apresenta as duas propostas de Piso. O pacto traz a proposta de um Piso Salarial de R\$ 300,00 e o pressuposto de que o seu valor aquisitivo tenha como referência o poder de compra em 1º de junho de 1994, ou seja, garante um referencial de atualização. Dessa forma, preserva uma de suas características principais que é a sua irredutibilidade (MONLEVADE, 2000). Por outro lado, a proposta do PL 619/2007 apresenta um Piso de R\$ 850,00 alegando ser este o valor proposto em 1994, porém, não traz nenhum indicativo que garanta a sua atualização.

Embora o Pacto considere o Piso como a remuneração total inicial da carreira deixa clara a exclusão das vantagens pessoais. No PL nº 619/2007 a proposta é que o Piso comporte todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título.

Enquanto o Pacto tenta estabelecer o 2º grau (atual ensino médio na modalidade norma) como referência para atribuição do Piso, o PL nº 619/2007 não apresenta nenhuma indicação, podendo o Piso ser atribuído tanto à formação em nível médio quanto superior. Nesse sentido, convém ressaltar que a expressão *pelo menos* prejudica a possibilidade de afirmação de que a referência para o Piso pactuada em 1994 fosse, de fato, o 2º grau.

⁴³ O Salário Mínimo em 1994 era R\$ 64,79: o Piso seria de 4,63 salários mínimos o que corresponderia hoje, caso fosse utilizada essa referência, R\$ 2.361,47.

O PL nº 619/2007 não apresenta indicativo de carga horária e nem de horas-atividades. Esses dois pontos são claros do Pacto de 1994 que estabelece 40 horas semanais de trabalho incluídas nessa carga horária 25 % de destinação a horas-atividades.

Essas considerações evidenciam a contradição de se afirmar que o PL nº 619/2007 resgata os termos do Pacto de 1994.

De acordo com nota da Diretoria Executiva da CNTE ([2007], p. 01),

[...] ao priorizar a regulamentação do piso via art. 60 do ADCT – preterindo o art. 206 da CF e contrariando a disposição anunciada durante o Plano de Desenvolvimento da Educação, em 15 de março de 2007 – o projeto comete crasso erro conceitual ao considerar o piso como único instrumento de valorização, desvinculando-o da carreira e limitando-o aos profissionais do magistério. A valorização profissional isonômica é condição indispensável para pôr fim às disparidades entre os profissionais e entre regiões - condição que favorece avançar na qualidade homogênea - e a única forma de alcançá-la é conciliando o piso a uma diretriz nacional de carreira, respeitando-se os limites da autonomia federativa.

Para a CNTE, na forma como foi apresentado,

[...] o projeto abria espaço a novos e velhos problemas que não se restringem à remuneração: além de desestimular a formação dos profissionais de nível médio e de não garantir melhorias aos que já possuíam formação universitária, o PL 619/07 desconstituía a idéia de piso como valor integral, já que incluía ‘vantagens pagas a qualquer título’, o que deixava margem ao rebaixamento das atuais remunerações, em especial de nível superior, uma vez que as mesmas constavam de gratificações passíveis de suspensão/extinção ([2007], p. 01).

Conforme a Confederação, o correto seria incorporar essas vantagens ao Piso e definir percentuais mínimos para pagamento dos vencimentos iniciais para as formações subsequentes a de nível médio, além de tornar explícita a necessidade de valorizar continuamente os profissionais por meio de aumentos e correções inflacionárias anuais.

Outro problema grave detectado pela CNTE se referia ao valor de R\$ 850,00 para jornada de 40 horas a ser implantado gradualmente, pois não correspondia às expectativas e às necessidades dos educadores brasileiros e não traduzia o salto necessário para melhoria da qualidade do ensino, por meio da jornada única de trabalho (que também desconsiderava jornadas integrais abaixo de 40 horas praticadas em vários estados). Para a Confederação, a quantia não representava o esforço que o conjunto das esferas administrativas deveriam impor por meio de um regime de colaboração.

A nota da Diretoria Executiva da CNTE ([2007], p. 01) pontuava ainda que

1. a progressividade, a priori, representa um rebaixamento do valor inicial, já que não prevê correção das perdas compreendidas entre 2007 e 2010;
2. a atualização monetária do piso, acordado em 1994, por um índice diferente do utilizado pela CNTE (ICV/DIEESE), além de representar redução frente a proposta inicial da Confederação (R\$ 1.050,00 para nível médio e R\$ 1.575,00 para nível superior, ambos para jornada de 30 horas semanais com no mínimo 30% de hora-atividade), não incorpora a riqueza produzida pelo país em mais de uma década, significando, portanto, rebaixamento real em relação às demais categorias e ramos produtivos. Pior: escalona o pagamento em três anos, reforçando a tese de sobreposição do *ajuste fiscal* frente ao *esforço social*;
3. não especifica o percentual de hora-atividade (tempo dispensado à organização das atividades pedagógicas), deixando a mesma a cargo dos sistemas de ensino, o que não contribui para a obtenção de um padrão mínimo de qualidade nas escolas públicas. (Grifos do autor)

Apesar das queixas da CNTE, é possível observar que o PL nº 619/2007 se restringe à regulamentação do que foi determinado na Constituição Federal de 1988 com a alteração provocada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, independente de ser via Art. 206, inciso XIII, ou via alínea “e” do inciso III do *caput* do Art. 60 do ADCT. As demandas levantadas pela CNTE e que não contêm clara discriminação na Constituição Federal de 1988, como a proporção de horas-atividades e a referência a que se aplica o Piso (se vencimento inicial ou remuneração), conquistadas durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, posteriormente acabaram sendo alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167/2008.

O PL nº 619/2007 teve dezenas de proposições de emendas por parte do Legislativo antes de ser aprovado. Algumas delas com direta influência da CNTE junto a deputados ligados ao movimento sindical, que incansavelmente tentaram aprovar os pontos em que o Projeto de Lei não contemplava as reivindicações da categoria. O resultado da luta empreendida pela CNTE pode ser visto no texto que foi aprovado pelo Congresso Nacional, e que, apesar dos vetos, foi sancionada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, na forma da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Anexo C).

O Quadro 3, a seguir, apresenta um comparativo sintético entre o PL nº 619 e a Lei nº 11.738/08 sancionada pelo Presidente Lula.

QUADRO 3 - Comparativo entre pontos importantes que foram objeto de discussão do PL nº 619/2007 e da Lei nº 11.738/2008

(Continua)

PONTOS MAIS RELEVANTES	PL 619/2007	LEI Nº 11.738/2008
1. PSPN	R\$ 850,00	R\$ 950,00
2. Atribuição	Não consta	Nível médio, modalidade normal
3. Referência	Remuneração	Vencimento Inicial ⁴⁴

⁴⁴ Prejudicado liminarmente pelo STF até o julgamento final da ADI nº 4167/2008.

(Conclusão)

4. Carga Horária Semanal	Não consta	Máximo, 40 horas
5. Horas-Atividades	Não consta	No mínimo, 1/3 (um terço) ⁴⁵
6. Profissionais do Magistério	Professores e especialistas	Docentes e suporte à docência (inclui aposentados)
7. Implantação 2008	1/3 da diferença	1/3 da diferença (vetado)
8. Implantação 2009	2/3 da diferença	2/3 da diferença mais atualização ⁴⁶
9. Implantação 2010	Totalidade	Totalidade mais atualização
10. Planos de Carreira	Não consta	Adequação ou elaboração
11. Mês para atualização	Não consta	Janeiro
12. Referência para atualização	Não consta	Crescimento Valor Mínimo Aluno Ano/Fundeb ⁴⁷
13. Complementação da União	Não consta	Complementação/Fundeb
14. Descumprimento	Não consta	Improbidade Administrativa (vetado)

Fonte: Quadro elaborado para este estudo.

A aprovação da Lei do Piso representa uma conquista objetivada pelos profissionais do magistério na luta dos vinte anos que sucederam a aprovação da Constituição Federal de 1988. O Projeto de Lei nº 619/2007 apresentado pelo presidente Lula não apresentou, na visão da CNTE, avanços significativos no que se refere à valorização salarial do magistério. A construção de uma proposta mais clara com relação aos benefícios destinados ao magistério se deu, de fato, no embate direto das entidades sindicais no tramitar da proposta no Congresso Nacional, o que pode ser evidenciado no quadro supracitado.

A discussão dos principais aspectos apresentados na Lei nº 11.738/08 será feita a seguir.

2.1.4 Interpretação e Interrelação da Lei do Piso com outras Normas Legais

Desde sua aprovação, a Lei do Piso tem sido apreciada sob diversos olhares. As principais discussões estão inscritas sob os aspectos da legalidade e da viabilidade financeira. Pode-se observar a resistência de muitos governos estaduais e municipais por meio das diversas formas de interpretação da norma, assim como a omissão do governo federal⁴⁸ ao estabelecer o limite e os critérios de complementação da União ao Piso. Por outro lado, insistentemente permanecem na luta os profissionais do magistério, representados pela CNTE,

⁴⁵ Prejudicado liminarmente pelo STF até o julgamento final da ADI nº 4167/2008.

⁴⁶ Atualização prejudicada pela interpretação da Advocacia Geral da União (AGU).

⁴⁷ O PL nº 321/2009, em tramitação no Congresso Nacional, propõe alterações nesse mecanismo de atualização.

⁴⁸ Como será discutida posteriormente, a viabilidade do PSPN em alguns estados e municípios dependerá do aporte de mais recursos. A complementação da União ao Piso está condicionada à complementação ao Fundeb que estabelece um percentual mínimo de 10% do total dos Fundeb's.

explorando todas as potencialidades da lei em benefício, antes de tudo, de uma educação de qualidade que passa, evidentemente pela valorização salarial docente.

2.1.4.1 A regulamentação

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, representa uma conquista histórica para os educadores. Porém, Costa e Souza (1997, p. 35) alertam que “o chamariz das regras nacionais é a facilidade na definição das políticas e a sua validade automática, através de lei. A ilusão é achar que, definidas, as regras serão cumpridas e, se cumpridas, terão o impacto desejável”. Com essa precaução, a análise naturalmente apresenta e tenta desvelar, respectivamente, a “letra” e o “espírito da lei” (DEMO, 1997, p. 14).

Do ponto de vista cronológico, pelo fato de constar no ADCT já nasce com data de *vencimento*, o que ocorrerá em 2020, mesmo ano em que será encerrada a vigência do Fundeb. Embora isso represente um problema a ser enfrentado demandando discussão e mobilização social para que o Piso seja regulamentado de forma permanente a partir do Art. 206, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, no momento parece oportuno que as atenções tenham como foco a garantia de que ele seja implantado. É o que pode ser observado via publicação no site da CNTE⁴⁹.

2.1.4.2 O valor do Piso e o nível de formação a que deve ser aplicado

Distante dos R\$ 1.050,00 defendidos pela CNTE para os profissionais do magistério com formação de nível médio, modalidade normal e dos R\$ 1.575,00 para os profissionais com formação superior, a Lei nº 11.738/2008 determinou que

Art. 2º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade normal, prevista no art. 62 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (BRASIL, 2008b)

Depois de “dois séculos de atraso” (VIEIRA, 2008) e pelo menos vinte anos de intensa discussão (considerando o marco da Constituição Federal de 1988), é definido no Art. 2º da lei em pauta o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério

⁴⁹ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Análise da CNTE à Lei do PSPN. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>>. Acesso em: 08 nov. 2010.

público da educação básica no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais. Embora pareça contraditório, o Piso ficou atrelado à formação de nível médio. O Art. 62 da Lei nº 9.394/1996 admite “como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal” (BRASIL, 1996b).

Segundo o Inep⁵⁰, em 2007, no Brasil, 32% dos professores da educação básica não possuíam formação superior, o que representava 594.273 educadores, sendo que destes, 15.982 possuíam apenas formação em nível fundamental⁵¹. Passado apenas um ano da realização desse estudo, era possível deduzir que muitos professores ainda não estariam habilitados nos termos do Art. 87 da LDB, ou seja, com formação em nível superior. Sobre esse aspecto a Lei do Piso elegeu o Art. 62 da LDB como referência. Monlevade (2008) e Cury (2009b) ratificam a determinação da Lei: defendem que permanece legítima a atuação de professores formados em nível médio, na modalidade normal (Magistério), na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental.

Em tese, a lei federal poderia fixar um Piso para o professor habilitado em nível médio e outro para o professor habilitado em nível superior como defende Monlevade (2000). Era justamente essa a defesa da CNTE, porém essa perspectiva teria poucas possibilidades de ser acatada devido a diferenciação salarial entre os dois níveis. Além disso, poderia incorrer nas questões relacionadas à autonomia dos entes federados.

Conceitualmente, o Piso é o valor abaixo do qual nenhum professor pode receber seu vencimento inicial no menor nível de formação permitido no início da carreira. Caso fosse estabelecido um Piso a ser atribuído aos professores com formação em nível superior e dele decorresse o Piso para o nível médio, então não seria Piso, seria uma espécie de “subterrâneo”, o que segundo Monlevade (2000) descaracteriza o PSPN.

No entendimento da Confederação Nacional dos Municípios,

[...] para os profissionais com formação em nível superior, é necessário que os Municípios observem o que estabelecem suas leis municipais em relação à diferenciação salarial, pois a lei federal, ao estabelecer apenas um único piso, não fixa valor

⁵⁰ *Sinopse do Professor no Brasil* referente ao ano de 2007, divulgada em maio de 2009. Não contabiliza os auxiliares da educação infantil, onde normalmente existe um número maior de docentes sem a formação mínima estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

⁵¹ Em Goiás, dos 53.286 professores da educação básica considerados na Sinopse do Inep (2007), 11.654 (22%) não possuíam curso superior e outros 3.993 (7,49%) não possuíam licenciatura. De acordo com o Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d), em 2009, primeiro ano de implantação do Piso, a rede pública estadual de Goiás contava com 35.977 professores em atividade, dos quais 22,88% não possuíam formação superior. Dos 18.143 professores inativos em 2009, 57,36% tinham, no máximo, o nível médio na modalidade normal.

para os profissionais com nível superior. A obrigatoriedade do cumprimento do valor do piso refere-se unicamente aos profissionais com formação em nível médio (CNM, [2009a], p. 01)

Nesse contexto, o papel dos planos de carreira possui substancial importância, pois definirão os percentuais que irão diferenciar o Piso para formação em nível médio dos vencimentos iniciais para graduados e pós-graduados, podendo contribuir ou não para incentivar a busca pela formação superior. Como já foi observado, a CNTE defendeu durante a tramitação da lei que fosse estabelecido dois pisos, um para o nível médio e outro para o nível superior, com uma diferença de 50% entre eles, limite máximo autorizado pela Resolução CEB/CNE nº 03/1997. Essa Resolução foi reformulada pela Resolução CEB/CNE nº 02/2009⁵² que *fixa novas diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública*. A norma em vigor não estabelece limites percentuais, apenas aponta como diretriz:

Art. 5º [...]

[...]

V - diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação *lato sensu*, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado. (BRASIL, 2009e)

O Parecer CEB/CNE nº 09/2009 ressalta que como o Piso foi estabelecido para o nível médio “consequentemente, os outros níveis de formação previstos no mesmo artigo da LDB deverão se vincular a vencimentos maiores, conforme preveem os atuais planos de carreira dos entes federados e o artigo 67, IV, da LDB” (BRASIL, 2009d), porém, a forma genérica como a questão foi tratada na Resolução não garante que isso aconteça nem avança com relação a norma anterior: deixa aberta a possibilidade de significativa diferença entre os níveis, assim como de manutenção ou redução dos percentuais adotados. Para a CNTE (2009a), os percentuais devem se orientar pela capacidade tributária do ente, levando-se em consideração todas as receitas vinculadas à educação e não só as disponíveis no Fundeb.

Para situações em que os planos de carreira já existem, a adequação poderá atender a Lei do Piso, revendo a “dispersão salarial” (DUTRA JUNIOR *et al*, 2000, p. 131): distância entre a menor e a maior remuneração que correspondem, respectivamente, ao início e ao fim

⁵² A relatora do Parecer CEB/CNE nº 09/2009, incluída a minuta da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 foi a Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha, professora de Língua Portuguesa efetiva da rede estadual de São Paulo e psicopedagoga com mestrado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Membro do Conselho Nacional de Educação, ex-secretária geral da CNTE e atual Presidente do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp).

da carreira de uma determinada categoria profissional. O prejuízo nesse caso será estabelecer uma dispersão salarial que não incentive os profissionais do magistério a buscar melhor qualificação. Nas situações em que os planos de carreira serão elaborados, tratar da dispersão salarial poderá ser menos conflitante, mas não menos importante.

Sobre o valor do Piso (vencimento inicial) para outras cargas horárias, a Lei do Piso estabelece que “os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no *caput* deste artigo” (Art. 3º, §3º) (BRASIL, 2008b).

A CNM explica como seria estabelecido o Piso a partir do dispositivo citado:

TABELA 4 - Valor do Piso por jornada (2009)

Jornada de Trabalho	Valor do Piso
40h/semana ou 200h/mês	R\$ 950,00
30h/semana ou 150h/mês	R\$ 712,50
25h/semana ou 125h/mês	R\$ 593,75
20h/semana ou 100h/mês	R\$ 475,00

Fonte: CNM/Boletim Informativo, Maio de 2010, p. 02.

* Valor do Piso em 2009, com base na Nota AGU/SGCT/MAS/nº_110/2009.

Nessa interpretação é possível observar que um professor trabalhando com uma carga de 20 horas semanais receberia pouco mais de um salário mínimo em 2009, que era de R\$ 465,00.

2.1.4.3 A carga horária e as horas-atividades

O cuidado com os fatores inerentes ao planejamento de rede⁵³ acertadamente discutidos no Parecer CEB/CNE nº 09/2009 poderá definir, na prática, o sucesso dos novos Planos de Carreira do Magistério assim como, se ignorado, contribuir para que estes se tornem inexecutáveis. Principalmente se considerarmos a jornada de trabalho a que se deve aplicar o Piso e a proporção que deve ser destinada às horas-atividades.

Art. 2º. [...]

⁵³ Para este trabalho por *planejamento de rede* entende-se a organização e o aprimoramento das proporções alunos/servidores (professores e administrativos) por turma, nas unidades escolares, e alunos/servidores na rede, visando a otimização dos investimentos sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

§ 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. (BRASIL, 2009d)

Pode se observar que o termo de limitação da jornada de trabalho, *no máximo, 40 (quarenta) horas*, vinculada ao Piso, garante que ele não seja atribuído a uma jornada de trabalho maior ao mesmo tempo em que flexibiliza sua utilização para uma jornada menor, que seria o ideal. Porém, não será surpresa o paradoxo de que se tratando de jornada de trabalho *o máximo se torne mínimo*, num processo reverso à interpretação comumente adotada para os percentuais mínimos de recursos vinculados constitucionalmente (Art. 212, CF), em que o mínimo se torna máximo (DAVIES, 2006, p. 765).

Considerando o limite previsto no §1º do Art. 2º da Lei nº 11.738/2008, que vincula o Piso a uma jornada de, no máximo 40 horas, o §3º determina que “os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no *caput* deste artigo” assim como o §4º estabelece 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”, e conseqüentemente, no mínimo 1/3 (um terço) destinado a horas-atividades (BRASIL, 2008b). Porém, em atendimento a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 4167, de 29 de outubro de 2008, movida pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB); Rio Grande do Sul, Yeda Crusios (PSDB); Paraná, Roberto Requião (PMDB); Santa Catarina, Luis Henrique da Silveira (PMDB) e Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB), o Supremo Tribunal Federal, em 17 de dezembro de 2008, deferiu parcialmente cautelar fixando interpretação conforme ao §1º do Art. 2º, no sentido de que, até o julgamento final da ação, a referência do Piso salarial será a remuneração e não o vencimento inicial. Equivale dizer que para a definição do Piso podem ser computadas as gratificações. O STF deferiu, ainda, cautelar em relação ao §4º do mesmo artigo, ou seja, até que o julgamento do mérito da ação aconteça o percentual de 2/3 (dois terços) da carga horária previsto na Lei como máximo a ser atribuído ao trabalho de interação com os alunos, provocando assim a utilização de pelo menos 1/3 (um terço) da jornada para horas-atividades, não possui validade.

Liminarmente, a decisão do STF não levou em conta as disposições da Resolução CEB/CNE nº 03/1997 nem tampouco a inferência do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, que definem um percentual entre 20% e 25% da carga horária para horas-atividades. As ideias de ambos os documentos coadunam com o pensamento de que “sem a

identificação de um professor com sua escola e com um grupo não muito elevado de alunos, sem a constituição da equipe escolar como um grupo coletivo de trabalho, dificilmente se melhora a qualidade da educação” (PINTO, 2009, p. 61). Sem dar relevância a questões dessa natureza,

A CNM sempre reconheceu a necessidade de melhorar a remuneração dos professores. Porém, se mostrou, durante o processo de tramitação da lei 11.738/08 no Congresso Nacional e após a aprovação da mesma, preocupada com os impactos que a implementação da lei poderia ocasionar para a gestão municipal.

Para a CNM, a decisão do STF é uma conquista para os municípios. Pois, ao incorporar as vantagens e gratificações recebidas pelos professores no cálculo do piso salarial o impacto financeiro que os municípios teriam com a implementação do piso é reduzido.

Além disso, a suspensão do tempo máximo de permanência do professor em atividades com os alunos evita a necessidade de contratação de mais profissionais para complementar a carga horária que assegure o direito do aluno do ensino fundamental a uma jornada escolar de pelo menos quatro horas diárias de trabalho efetivo em sala de aula (art. 34, LDB).

Assim, na luta a favor dos municípios e visando garantir um piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, a CNM espera que no julgamento definitivo, o entendimento manifestado na liminar do STF, seja mantido. (CNM, 2009a)

Mesmo amparado pela Resolução CEB/CNE nº 03/1997, pela Lei nº 10.172/2001 e pela Lei nº 9.394/1996 que preveem as horas-atividades, o efeito da cautelar deferida pelo STF levou o CNE a adotar uma normatização subjetiva sobre o tema ao estabelecer como princípio para os novos planos de carreira, por meio da Resolução CEB/CNE nº 02/2009:

Art. 4º [...]

[...]

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos. (BRASIL, 2009e)

Embora tenha sido prudente ao manter a situação provocada pelo STF quanto às horas-atividades, o CNE tentou garantir que as conquistas já concretizadas nos diferentes sistemas de ensino não sejam prejudicadas. Contudo, a vinculação aos respectivos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) parece não ser a mais indicada, uma vez que estes documentos não possuem força de lei, diferentemente dos planos de carreira. Assim como o Parecer CEB/CNE nº 09/2009 descreveu que o percentual de diferenciação dos vencimentos pagos entre os níveis nos respectivos Planos de Carreira devem ser garantidos, o mesmo poderia, no

mínimo, se fazer com relação às horas-atividades, ou seja, tendo como referência o que já constam nos Planos de Carreira (leis) e não apenas nos PPPs.

2.1.4.4 Os profissionais do magistério

O conceito de profissionais do magistério da educação básica constante no Art. 2º, §2º, da Lei nº 11.738/2008, ratifica a descrição aprovada no Art. 22 da Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb), deixando claro que se tratam daqueles

[...] 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, 2008b, grifo nosso)

Nesses termos, o Piso está garantido apenas para os profissionais do magistério que atuam nas unidades escolares. Tensão inevitável poderá acontecer caso a adequação ou elaboração dos Planos de Carreira intencionarem manter a restrição descrita, uma vez que é comum as redes de ensino possuírem departamentos de suporte pedagógico no âmbito externo às escolas⁵⁴. Entretanto, como a perspectiva de financiamento do Piso vincula-se principalmente aos 60% do Fundeb (Art. 22, da Lei nº 11.494/2006) que não possui restrição expressa ao local de atuação dos profissionais do magistério, embora haja na Lei do Piso o limite aos profissionais que atuam nas unidades escolares, essa será uma das tarefas na elaboração ou reelaboração dos Planos.

Entretanto, é preciso ressaltar que o Parecer CEB/CNE nº 09/2009 propõe como referência para os níveis fundamental e médio uma proporção nunca inferior a vinte e dois alunos por professor na rede de ensino, ou seja, incluindo como denominador não só os professores que atuam nas unidades escolares, mas também os que atuam nos órgãos centralizados da rede de ensino. O Parecer ressalta ainda que

[...] a definição do número de alunos por professor (no sistema) e por sala de aula (na rede) é importante também para o estabelecimento de parâmetro para a complementação do piso salarial do magistério (art. 4º da Lei nº 11.738/2008),

⁵⁴ A SEE de Goiás, por exemplo, possui uma estrutura em que professores são lotados em áreas consideradas pedagógicas nas Subsecretarias, Núcleos de Tecnologia Aplicada a Educação (NTEs), Programas de Formação de Professores, Superintendências e outros.

facilitando o ajuste dos sistemas “inchados” e o controle social sobre as verbas da educação (p. 20). (BRASIL, 2009d, grifos do autor)

A intenção é justamente chamar a atenção das redes de ensino que eventualmente possuam elevado número de professores atuando em áreas centralizadas e até mesmo em desvio de função. Práticas como essas não são raras e podem comprometer a viabilidade do Piso.

2.1.4.5 Os aposentados e pensionistas

Além dos profissionais em atividade, a Lei do Piso contempla no §5º do Art. 2º todos os profissionais do magistério público da educação básica, aposentados e pensionistas, alcançados pelo Art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e pela Emenda Constitucional nº 47/2005.

Embora a Lei nº 9.394/1996 seja omissa quanto a inclusão ou não dos inativos nas despesas consideradas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, a Lei nº 11.738/2008 assegura a eles o Piso.

Nesse sentido, a CNM reconhece que

O valor do piso também é estendido a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica que sejam reajustadas pela paridade, ou seja, o reajuste dos proventos é realizado na mesma proporção e na mesma data, sempre que a remuneração dos servidores em atividade for modificada, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria. (CNM, 2010a, p. 03)

O principal debate que se faz não é sobre o mérito dos inativos terem ou não direito ao Piso, mas a fonte de financiamento para o custeio desse investimento. Para Monlevade (2000) e Pinto (2009), os aposentados deveriam ser pagos com outras fontes e não com recursos de MDE. Porém, essa alternativa não tem sido eleita por alguns governantes⁵⁵ como necessária e os custos referentes ao pagamento de inativos comprometem parcela significativa dos recursos destinados à educação. Esse tipo de posicionamento também pode contribuir para a inviabilidade do Piso.

⁵⁵ Exemplo da rede pública estadual de Goiás.

2.1.4.6 A implantação do Piso

Também foi objeto da ADI nº 4167/2008 o Art. 3º da Lei nº 11.738/2008.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I – (VETADO);

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1º A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2º desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei. (BRASIL, 2008b)

O *caput* do Art. 3º previa que o valor de que trata o Art. 2º desta Lei (R\$ 950,00) passaria a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, portanto retroativo, uma vez que a Lei foi aprovada em julho de 2008. Dessa forma, no mínimo, obrigaria os entes federados a implantar a lei de imediato, garantindo posteriormente o disposto nos incisos II e III. Porém, a cautelar deferida pelo STF acatando a argumentação dos governadores deu interpretação conforme a este artigo para estabelecer que o cálculo das obrigações relativas ao Piso salarial se daria a partir de 1º de janeiro de 2009.

O inciso I do Art. 3º determinava o acréscimo de 1/3 (um terço) da diferença entre o valor referido no Art. 2º (Piso de R\$ 950,00) e o vencimento inicial da carreira vigente (em cada sistema de ensino) retroativo a 1º de janeiro de 2008, provocando a obrigação de pagamento, ainda no exercício de 2008, da diferença que fizessem *jus* os profissionais do magistério. Este inciso foi vetado⁵⁶ pelo presidente Lula sob alegação de que essa obrigação não poderia ser cumprida porque não tinha previsão orçamentária no exercício, e no caso dos municípios, feria o Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, parágrafo único, que proíbe

⁵⁶ Mensagem de veto 508/2008, publicada no DOU em 17 jun. 2008.

expressamente o aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

Os incisos II e III do Art. 3º determinam a progressividade de implantação do Piso: em janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no Art. 2º da Lei nº 11.738/2008, atualizado na forma do Art. 5º desta lei, e o vencimento inicial da carreira vigente (inciso II); e a integralização, também com valor atualizado na forma do Art. 5º a partir de 1º de janeiro de 2010 (inciso III). Nesse caso, a decisão provisória do STF sobre o Art. 2º provoca a *alteração* desses incisos quando confere como referência para o Piso a remuneração e não o vencimento inicial. Até que se julgue o mérito da ação, as gratificações podem ser contabilizadas para efeito do *salário mínimo do professor*.

A Tabela 5, a seguir, apresenta uma projeção de como seria a implementação do Piso a partir de janeiro de 2009 tendo por base um valor fictício.

TABELA 5 – Projeção para pagamento do Piso em 2009 (sem considerar questões relativas ao reajuste)

Remuneração em 2008	R\$ 800,00*
Diferença entre a remuneração e o Piso	R\$ 150,00 (R\$ 950,00 – R\$ 800,00)
2/3 da diferença – valor do complemento ao Piso a ser pago em 2009	R\$ 100,00 (2/3 de R\$ 150,00)
Remuneração em 2009	R\$ 900,00 (R\$ 800,00 + R\$ 100,00)

Fonte: tabela elaborada para esse estudo.

*Valor fictício.

Ressalta-se que a decisão provisória do STF não proibiu nem fragmentou a implantação do Piso, permanecendo a possibilidade da integralização⁵⁷, ser antecipada a qualquer tempo pela União, Distrito Federal, estados e municípios⁵⁸.

Liminarmente, a decisão do Supremo referente ao Art. 2º⁵⁹ provoca a prorrogação do prazo previsto no Art. 3º, §2º, que seria até 31 de dezembro de 2009, para até o julgamento da ação, admitindo que o Piso compreenda “vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o Art. 2º”, (R\$ 950,00), permanecendo resguardadas as vantagens daqueles que percebem valores acima do referido nesta Lei (Art. 3º, §2º) (BRASIL, 2008e).

⁵⁷ Caput do Art. 3º da Lei nº 11.738/2008.

⁵⁸ §1º do Art. 3º da Lei nº 11.738/2008.

⁵⁹ Dentre outros pontos, determina que para pagamento do Piso deve-se considerar o vencimento inicial.

2.1.4.7 A Complementação da União ao Piso

A complementação da União para a implantação do Piso foi estabelecida nos termos do Art. 4º da Lei nº 11.738/2008 da seguinte forma:

Art. 4º. A União deverá complementar, **na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento**, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos. (BRASIL, 2008b, grifo nosso)

Pelo menos dois fatores precisam ser analisados no *caput* desse artigo: primeiro, a *forma e o limite do disposto no inciso VI do caput do Art. 60 do ADCT* que trata de outra complementação, a saber, a da União ao Fundeb; e, segundo, o *regulamento*.

Primeiro: a Emenda Constitucional nº 53/2006 através da nova redação dada ao Art. 60 do ADCT criou o Fundeb e estabeleceu no inciso VI que a União complementar os recursos dos Fundos⁶⁰ sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo. O inciso VII apresenta os valores e o percentual de complementação da União, sendo respectivamente: dois bilhões de reais no primeiro ano de vigência dos Fundos (1997); três bilhões no segundo (1998); quatro bilhões e quinhentos milhões no terceiro (2009); e 10% (dez por cento) do total de recursos dos Fundos, a partir do quarto ano (2010). Desta complementação⁶¹, “até 10% [...] poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* desse artigo” (inciso VI) (BRASIL, 2006^a). Ou seja, na melhor das hipóteses, se os recursos consignados para *programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação* fossem, a partir de 2010, integralmente utilizados para a

⁶⁰ O inciso I do Art. 60 do ADCT dispõe sobre a criação do Fundeb no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

⁶¹ Conforme pode ser observado na Tabela 2.

complementação da integralização do Piso, matematicamente isso representaria no máximo 10% da complementação da União aos Fundos e menos de 1% do valor total do Fundeb nacionalmente contabilizado. Assim fica estabelecido o *limite*. Além disso, o inciso VI do Art. 60 do ADCT, de que trata o Art. 4º da Lei nº 11.738/2008, nos remete ao inciso III e este a Lei nº 11.494/2007, que define a *forma/considerações* a serem observadas para a distribuição dos recursos *para programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica* (até 10% da complementação da União aos Fundos), sendo elencadas nos seguintes termos:

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

- I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;
 - II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;
 - III - o esforço fiscal dos entes federados;
 - IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.
- (BRASIL, 2007c)

Além do fato incerto de que parte da complementação “poderá ser distribuída” (*caput* do Art. 7º), provavelmente para muitos estados e municípios as considerações elencadas do inciso I ao IV podem ser fatores muito mais difíceis de serem efetivados do que encontrar mecanismos para cumprir o Piso em si. Todavia, não se pode negar a importância de cada uma das condicionalidades.

Outro limitador presente no parágrafo único do Art. 7º é que só poderão receber dos recursos consignados da complementação da União para serem distribuídos na condição de “programas direcionados para melhoria da qualidade da educação básica” os Fundos que já são beneficiários da complementação⁶², conforme pode ser observado na Tabela 6.

⁶² Em 2009, nove estados receberam complementação da União: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí, Paraíba e Pernambuco. Portanto, apenas os Fundos, no âmbito destes estados estariam aptos a receber também a complementação da União para implantação do PSPN. Entretanto, os recursos foram integralmente distribuídos entre os fundos sem a retenção dos 10% (inciso VI, Art. 60 do ADCT) para programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação. Fonte: Anexo da Portaria Interministerial nº 408/2009. Em 2010 a previsão é que sejam complementados os Fundos, no âmbito dos mesmos estados beneficiados em 2009. Para 2010 houve a previsão de retenção (inciso VI, Art. 60 do ADCT). Fonte: Anexo da Portaria Interministerial nº 1.227/2009 e Portaria Interministerial nº 557/2010.

TABELA 6 - Estados que receberão complementação da União ao Fundeb em 2010

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 577, DE 5 DE MAIO DE 2010
CRONOGRAMA DE REPASSES DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB 2010 (Art. 6º, § 1º, da Lei Nº 11.494/2007, c/c art. 4º da Lei nº 11.738/2008)

R\$ 1,00

MESES	ESTADOS									TOTAL
	ALAGOAS	AMAZONAS	BAHIA	CEARÁ	MARANHÃO	PARÁ	PARAÍBA	PERNAMBUCO	PIAÚÍ	
JAN	18.678.666,51	13.386.523,30	113.510.884,78	56.329.278,42	90.191.529,95	90.929.566,31	8.489.269,71	27.611.313,24	21.944.335,88	441.071.368,10
FEV	18.678.666,51	13.386.523,30	113.510.884,78	56.329.278,42	90.191.529,95	90.929.566,31	8.489.269,71	27.611.313,24	21.944.335,88	441.071.368,10
MAR	18.678.666,51	13.386.523,30	113.510.884,78	56.329.278,42	90.191.529,95	90.929.566,31	8.489.269,71	27.611.313,24	21.944.335,88	441.071.368,10
ABR	18.678.666,51	13.386.523,30	113.510.884,78	56.329.278,42	90.191.529,95	90.929.566,31	8.489.269,71	27.611.313,24	21.944.335,88	441.071.368,10
MAI	18.667.311,02	13.275.062,10	113.654.108,73	89.792.447,70	103.509.742,87	153.021.785,70	51.885.689,51	193.081.343,56	51.487.301,85	788.374.793,04
JUN	18.667.311,02	13.275.062,10	113.654.108,73	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	443.057.811,84
JUL	18.667.311,02	13.275.062,10	113.654.108,73	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	443.057.811,84
AGO	23.238.506,51	16.599.338,58	141.334.376,06	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	478.633.551,14
SET	23.238.506,51	16.599.338,58	141.334.376,06	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	478.633.551,14
OUT	23.238.506,51	16.599.338,58	141.334.376,06	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	478.633.551,14
NOV	23.238.506,51	16.599.338,58	141.334.376,06	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	478.633.551,14
DEZ	23.238.506,51	16.599.338,58	141.334.376,06	61.416.791,92	104.097.008,30	97.857.646,90	3.824.385,13	8.689.004,41	21.576.493,33	478.633.551,14
JAN2011 (*)	43.572.199,66	31.123.759,84	265.001.955,09	131.475.371,39	210.521.456,60	212.072.396,34	19.872.964,28	64.296.993,07	51.229.429,23	1.029.166.525,50
SUBTOTAL (A)	290.481.331,31	207.491.732,24	1.766.679.700,70	876.502.476,21	1.403.476.377,37	1.413.815.975,58	132.486.428,54	428.646.620,46	341.529.527,91	6.861.110.170,32
(B) 10% do total anual (Art. 4º da Lei 11.738/2008)										762.345.574,48
(A+B) Total Geral (Art. 6º da Lei nº 11.494/2007)										7.623.455.744,80

(*) Correspondente a 15% do total de 2010 a ser distribuído automaticamente

Fonte: BRASIL, 2010f.

A Portaria Interministerial nº 1.227/2009 estima que a receita total do Fundeb para 2010, considerando o âmbito de todos os estados e do Distrito Federal, seja de R\$ 76.234.557.448,16, o que obriga a União a efetivar uma complementação mínima de R\$ 7.623.455.744,80, que representa 10% do total⁶³. No entanto, como estabelece a Portaria Interministerial nº 577/2010, cujos dados estão dispostos na Tabela 6, a previsão de complementação direta aos Fundos é de apenas R\$ 6.861.110.170,32, que representa 90% da complementação mínima de obrigação da União. Os 10% restantes serão retidos para direcionamento a programas de melhoria da qualidade da educação básica⁶⁴ e nominalmente representam R\$ 762.345.574,48, dos quais deveria se resguardar a complementação ao Piso.

⁶³ Inciso VI do Art. 60 do ADCT/Nova redação dada pela EC nº 53/2006.

⁶⁴ Caput do Art. 7º da Lei nº 11.494/1997.

Para Martins (2008), a retenção de parte da complementação da União aos estados “trata-se de um quisto, originado pela tentativa da representação dos estados que estão acima da faixa do valor mínimo de receber parte dos recursos da complementação” (p.402). E, “isto não faz o menor sentido, ainda que se tente justificar pelo investimento na qualidade” (p.403).

Duarte e Teixeira (1999, p. 23), entendem que

[...] a centralização das decisões para a liberação de recursos resulta da permanência de uma tradição autoritária, que pressupõe incapacidade, das regiões (estados e municípios) em condições socioeconômicas desfavoráveis, na elaboração de projetos educacionais autônomos e de qualidade. Mas a permanência e a valorização desta sistemática são reforçadas com o predomínio de políticas públicas que renunciam à construção de alternativas capazes de superar desigualdades.

Ainda, é preciso considerar que

Embora a intenção seja boa, permitindo o estímulo a projetos em regime de colaboração entre estados e municípios, ou voltados à qualificação de professores, a nossa história educacional sobre este tipo de iniciativa, que foi muito comum em relação aos recursos do salário-educação, indica o predomínio de critérios político-partidários e a má utilização dos recursos. (PINTO, 2007, p. 890)

O segundo fator do *caput* do Art. 4º da Lei 11.738/2008 a ser analisado é a condicionalidade da complementação para a integralização do Piso às regras de um *regulamento*. Como o Art. 7º da Lei nº 11.494/2007 demanda a elaboração de um regulamento para a distribuição dos recursos aos Fundos por meio de “programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica” (de onde poderá sair os recursos para complementação da integralização do Piso), resta saber se será elaborado um mesmo regulamento ou se deste regulamento será elaborado uma segunda *norma*, a da complementação visando a integralização do Piso. Ao que parece, um mesmo regulamento será utilizado para as duas coisas: deliberar sobre os “programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica” e sobre a complementação, oriunda dessa mesma fonte, aos entes federados que não conseguirem pagar o Piso. Independente disso, as condições que constam nos §1º e §2º e *caput* do Art. 4º da Lei nº 11.738/2008 deverão fundamentar a regulamentação: receberão recursos para complementar a integralização do Piso “os entes federativos, que a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado” (*caput*, Art. 4º); “o ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos

comprovando a necessidade da complementação” (§1º); além disso, “a União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos” (§2º) (BRASIL, 2008b).

Embora não tenha tido a devida divulgação da forma de complementação federal para implementação do PSPN aos entes federados que não tiveram condições financeiras para viabilizá-lo, esta foi regulamentada pela Resolução nº 02, de 23 de janeiro de 2009, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade⁶⁵, homologada pela Portaria MEC nº 484, de 28 de maio de 2009. Na Resolução, considerando que compete à Comissão, dentre outras atribuições no âmbito do Fundeb, fixar anualmente a parcela da União a ser distribuída para os Fundos dos estados e do Distrito Federal *por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica*, bem como os critérios de distribuição (Art. 7º da Lei nº 11.494/2007), e que essa parcela poderá, alternativamente, ser destinada à integralização do valor do Piso para os profissionais do magistério público da educação básica, na forma do Art. 4º da Lei nº 11.378/2008, ficou estabelecido que

Art. 3º Poderão apresentar pedidos os entes federados beneficiados pela complementação da União ao FUNDEB, na forma do art. 4o da Lei no 11.494, de 2007, que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - apliquem pelo menos 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, de acordo com os dados apurados pelo SIOPE;

II - preencham completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE;

III - cumpram o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma do § 5º do art. 69 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e

IV - apresentem planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

V - apresentem majoritariamente matrículas na zona rural, conforme apurado no censo anual da educação básica.

Parágrafo único. Caso os recursos da complementação da União ao FUNDEB destinados à integralização do valor do piso não sejam integralmente repassados na forma do caput deste artigo, os recursos remanescentes serão repassados aos entes federados beneficiados pela complementação da União que atendam ao disposto nos incisos II a IV deste artigo. (BRASIL, 2009g)

⁶⁵ A Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade foi criada pela Lei nº 11.494/2007 (Art. 12) devendo ser composta por um representante do MEC (inciso I), um representante de cada região político administrativa da federação representando os Secretários Estaduais de Educação, indicados pelo Consed (inciso II) e um representante de cada região político-administrativa da federação representando os Secretários Municipais de Educação, indicados pela Undime (inciso III). Portanto, contando com um total de onze membros.

Considerando apenas a *letra da lei*, parece mesmo insustentável a possibilidade de se beneficiar municípios ou estados isoladamente, enquanto entes federados, uma vez que a redação dada ao Art. 60 do ADCT pela EC nº 53/2006, estabelece que a complementação será feita *aos fundos*, o que é ratificado no parágrafo único, Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que se refere a *fundos de âmbito estadual*. Mesmo assim, foram definidos os critérios que dão abertura para estados e municípios pleitearem a complementação, porém esses critérios adotados pela Comissão Intergovernamental parecem estar muito distantes das condições de pleito, principalmente dos governos municipais.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios⁶⁶ apenas 18% dos municípios brasileiros se encaixam no perfil dos que podem solicitar complementação da União. "O apoio da União não é para todos. A maioria dos Estados e Municípios brasileiros que não tiverem disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado não terá recursos para complementar a folha de pagamento do magistério", afirmou o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, [200-]). A CMN denuncia ainda que com o *funil* criado pelo MEC (se referindo às regras da Portaria MEC nº 484/2009), municípios de dezesseis estados não atendem as regras estabelecidas e não têm condições financeiras de atender o que pede a Portaria.

Levantamento elaborado pela CNM⁶⁷ apresenta os municípios que poderiam ter sido atendidos com a complementação ao PSPN em 2009, considerando as normas da Portaria nº 484/2009.

TABELA 7 - Total de municípios que atenderiam aos critérios⁶⁸ da Portaria nº 484/2009, caso a complementação fosse realizada em 2009*

(Continua)

UF	Qt	Municípios	% por UF
AL	4	Belo Monte, Feira Grande, Piranhas e São Miguel dos Milagres	3,9%
AM	0		0,0%
B A	6	Abaira, Cipó, Jaguaripe, Muquem de São Francisco, Paripiranga, Pres. Tancredo Neves	1,4%
CE	4	Amontada, Itarema, Paraipaba, Senador Sá	2,2%
MA	5	Igarapé Grande, Joselândia, Presidente Vargas, Santa Helena, Tufilândia	2,3%
PA	3	Augusto Correa, Concórdia do Pará, Magalhães Barata	2,1%

⁶⁶ "CNM aponta dificuldades dos municípios em pagar o novo piso dos professores". Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

⁶⁷ "Menos de 20% dos municípios terão direito à complementação do piso". Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

⁶⁸ Para esse estudo, a CNM não elaborou a planilha de custo para cada um dos citados municípios. Equivale dizer que dependendo das circunstâncias esse critério poderia ameaçar a habilitação de algum(s) município(s) ao pleito da complementação.

			(Conclusão)
UF	Qt	Municípios	% por UF
PB	1	Imaculada	0,4%
PE	1	Santa Filomena	0,5%
PI	2	Luzilândia, Paquetá	0,9%
Total	26	-	0,5%

Fonte: <<http://www.cnm.org.br>>, disponível em 11 nov. 2009.

*Simulação considerando que a complementação da União fosse em 2009. Porém, a lei prevê complementação somente em 2010 e, neste caso, os dados a serem utilizados pelo MEC serão os de 2009 e *não* os de 2008, usados no levantamento da CNM.

Para a CNM,

[...] esta situação é preocupante, pois o apoio financeiro da União não é para todos que precisam. Desta forma, os gestores continuarão enfrentando dificuldades para cumprir a Lei do Piso sem afetar o equilíbrio das contas públicas e o respeito à LRF. Além disso, mesmo que a assistência financeira da União fosse destinada para todos os nove Estados que recebem a complementação no Fundeb, ainda assim, teríamos 3.808 (68,5%) Municípios de 17 Estados sem esse aporte de recursos. Portanto, menos da metade dos Municípios reúnem condições de pleitear a complementação da União para integralização do valor do piso salarial nacional. (CNM, [200-a], p. 11)

Não se tem informação de que algum município esteja recebendo complementação da União para o PSPN em 2010⁶⁹.

2.1.4.8 O reajuste do Piso

Contemplando o princípio da irredutibilidade, a Lei nº 11.738/2008 estabelece que o PSPN será atualizado nos seguintes termos:

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, 2008b)

De agosto de 2008 a abril de 2010, foram publicadas seis Portarias definindo o Valor Mínimo Aluno Ano (VMAA)⁷⁰ e a projeção de valor aluno para os Fundos no âmbito de cada estado da federação e do Distrito Federal (Tabela 8). Pelo fato do Fundo necessitar de

⁶⁹ O certo é que pelo fato do Fundeb goiano não receber complementação da União, nem municípios nem o estado podem ser contemplados com a complementação específica para a integralização do PSPN em suas respectivas redes.

⁷⁰ O VMAA é definido para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, tem *peso 1* e serve de referência para definição dos valores correspondentes às demais etapas e modalidades, que podem variar de 0,7 a 1,3.

estimativas para sua operacionalização e essas estimativas nem sempre se confirmarem (o que pode ser considerado normal dentro do modelo de orçamento proposto), a definição dos percentuais de reajuste do Piso acabaram causando interpretações divergentes entre os principais agentes envolvidos no processo.

Conforme a Tabela 8, as Portarias que publicaram o VMAA a partir de 2008, seja como estimativa para determinado período ou como divulgação do valor atingido foram:

TABELA 8 - Definição do VMAA nas Portarias do MEC (2008 a 2010)

Data	Portaria	Descrição/Ano	VMAA
19/08/2008	Port. Int. nº 1.027	Define o VMAA/2008	1.132,34
10/03/2009	Port. Int. nº 221	Estima o VMAA/2009	1.350,09
14/08/2009	Portaria MEC nº 788	Estima o VMAA/2009	1.221,34
31/12/2009	Port. Int. nº 1.227	Estima o VMAA/2010	1.415,97
16/04/2010	Port. Int. nº 496	Publica o VMAA executado/2009	1.227,17
26/04/2010	Portaria MEC nº 538-A	Estima o VMAA/2010	1.414,85

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

A Portaria Interministerial nº 1.027/2008 definiu o valor mínimo-aluno-ano para 2008 em R\$ 1.132,34. Para 2009, a Portaria Interministerial nº 221/2009 havia definido a estimativa do valor mínimo-aluno-ano em R\$ 1.350,09, porém alegando queda na arrecadação em virtude da crise internacional, em 14 de agosto de 2009, outra Portaria foi emitida retificando esse valor. Na Portaria Interministerial nº 788/2009, o valor mínimo-aluno-ano foi reduzido para R\$ 1.221,34.

Em 28 de dezembro de 2009 foi baixada a Portaria Interministerial nº 1.227 estimando o valor mínimo-aluno-ano para o exercício de 2010 em R\$ 1.415,97, o que foi retificado pela Portaria 538-A, de 26 de abril de 2010, para R\$ 1.414,85.

O mecanismo de atualização do Piso se mostra coerente com a proposta de valorização do magistério uma vez que mantém o índice proporcional ao crescimento na arrecadação configurado na principal fonte de pagamento dos professores, o Fundeb. Porém, ainda em 2008 foi apresentado no Congresso Nacional o PL nº 3.776/2008 cuja proposição é a substituição do critério de atualização da Lei do Piso por outro, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Caso fosse aprovado, representaria “um retrocesso às expectativas dos profissionais da educação em ver o piso atingir um patamar mais digno de remuneração” (LEÃO, 2009).

Para a CNM ([2009a]), os critérios de atualização do Piso salarial dos professores precisam ser revistos para que os municípios não corram o risco de descumprir as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Resolução CEB/CNE nº 02/2009, que fixa novas diretrizes para elaboração e adequação dos planos de carreira do magistério público da educação básica, não colabora nem para a defesa do disposto na Lei nº 11.738/2008, nem tampouco aponta para um índice objetivo como o INPC. Pelo contrário, retoma no inciso VI do Art. 5º desta Resolução que os novos planos de carreira devem ter como diretriz “assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal” (BRASIL, 2009e). Com isso, o CNE adota como proposta de diretriz uma regra genérica que historicamente não tem contribuído para garantir uma atualização salarial digna para os profissionais do magistério da educação básica⁷¹.

Como o Art. 5º da Lei nº 11.738/2008 não foi objeto da ADI nº 4167/2008, a questão da atualização do Piso parecia ser consensual, porém, em 24 de agosto de 2009, através do Ofício nº 1.855/2009, a CNM apresentou consulta formal ao MEC, solicitando um posicionamento oficial sobre as diferentes interpretações para atualização do valor do Piso⁷². Por sua vez, o MEC solicitou parecer à Advocacia Geral da União⁷³ sobre o tema; com base na cautelar no STF, a AGU se posicionou da seguinte forma:

15. A solução encontrada pelo ministro-relator e acatada pela maioria no STF foi a de entender que “o veto apostado ao inciso I levou a perda da eficácia da expressão ‘passará a vigorar a partir de 01 de janeiro de 2008’ prevista no caput”. Quer dizer, a obrigação de integralização inicia-se em 2009 (exigibilidade-vencimento), mas os valores devidos serão calculados também a partir do período que se inicia no mesmo exercício (período de apuração)” (Grifamos).

16. O efeito direto desta decisão é eliminar qualquer ambigüidade sobre a data de início do período de apuração, que fica consagrado em 1º de janeiro de 2009.

17. Entendemos, todavia, que a decisão tem um segundo efeito, relacionado com atualização do valor do piso. Com efeito, apesar do dispositivo sobre a atualização (art. 5º) não ter sido objeto da ADIN, ele foi indiretamente atingido com a decisão de retirar a eficácia da expressão ‘passará a vigorar a partir de 01 de janeiro de 2008’ prevista no caput do art. 3º da Lei.

[...]

19. Em suma, uma vez que o piso de R\$ 950,00 passou a vigorar em janeiro de 2009 e tendo em vista que a Lei prevê atualização anual, no mês de janeiro, entende-se

⁷¹ O que pode ser evidenciado pelos baixos salários recebidos pelos professores apresentados na Tabela 01.

⁷² Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 21 set. 2009.

⁷³ Constitucionalmente, a Advocacia Geral da União não possui competência para arbitrar sobre matéria desta natureza, tendo o parecer apenas teor consultivo para “subsídio nas eventuais decisões no MEC” (BRASIL, 2009a).

que só há que se falar em atualização deste valor a partir de janeiro de 2010. [...] (Negritos originais). (BRASIL, 2009a)

A Nota da AGU chegou a ser publicada no Site do MEC, mas foi retirada no dia 17 de setembro, um dia depois da CNTE realizar mobilização em frente ao Supremo Tribunal Federal em Brasília contando com caravanas de diversas partes do país, inclusive de Goiás⁷⁴. A mobilização tinha o objetivo de sensibilizar os ministros do STF sobre a urgência de se julgar definitivamente a ADI nº 4167/2008. Após a mobilização em frente ao Supremo, o movimento se deslocou para o Ministério da Educação, onde representantes da CNTE foram recebidos pelo ministro Fernando Hadad. Dentre as pautas, estava a retirada do site do MEC do Parecer da AGU. No dia seguinte, 17 de setembro, o Parecer foi retirado do site. Porém, seu entendimento prevaleceu e foi absorvido por vários estados e municípios⁷⁵.

Para a CNTE,

A Lei 11.738 constitui um poderoso instrumento de ajuste fiscal e pedagógico para os sistemas de ensino, e isso tem inspirado gestores, menos compromissados com esse ideal, a se posicionarem contra alguns de seus preceitos e a inovarem sobre a interpretação de outros dispositivos não elencados na ADI 4167.

Sobre esse aspecto, o próprio Ministério da Educação, que tem auxiliado a Advocacia Geral da União na defesa da Lei, acabou caindo na arapuca criada por alguns gestores e passou a orientar a implementação do PSPN com base em interpretações controversas à luz da norma e da decisão do STF. (CNTE, 2009b, p. 01)

A Tabela 9, a seguir, apresenta como a AGU definiu o percentual de reajuste do Piso para 2010, uma vez que segundo a instituição o reajuste de 2009 teria sido prejudicado.

TABELA 9 - Reajuste de janeiro de 2010 na interpretação da AGU

Data	Portaria	Ano/Referência	VMAA (R\$)	Diferença %	PSPN (R\$)
19/08/2008	Port. Int. nº 1.027	Define o VMAA/2008	1.132,34	-	950,00
14/08/2009	Portaria MEC nº 788	Estima o VMAA/2009	1.221,34	7,86	1.024,67
Piso oficial em janeiro de 2010.....					1.024,67

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

Observa-se que entre essas duas Portarias havia sido publicada a Portaria Interministerial nº 221/2009 que definia o VMAA em R\$ 1.350,09. Caso fosse essa a Portaria considerada, o reajuste do Piso seria de 19,23% elevando-o para R\$ 1.132,69. No entanto, o

⁷⁴ Na ocasião, o monumento Dois Candangos que fica em frente ao STF foi vestido com uma beca com os dizeres “O PISO É LEI. FAÇA VALER!”. O registro desse momento ficará marcado na história da luta pela conquista do PSPN (Anexo H).

⁷⁵ Cita-se a Rede Estadual de Goiás e dezenas de municípios goianos.

mais prejudicial ao processo de reajuste do Piso foi o entendimento de que o reajuste deveria ser definido com base nos dois exercícios anteriores, ou seja, para se definir o reajuste de 2010 se considerou a variação entre o VMAA de 2008 e o VMAA de 2009. Como a perspectiva da CNTE era de que pudesse contar com o reajuste do Piso, considerado o VMAA de um exercício para outro, para compensar parte das perdas oriundas do processo de discussão do valor do Piso *congelado* nos anos de 2006 a 2008, a interpretação foi duplamente prejudicial aos profissionais do magistério.

Prevalecendo a lógica da AGU o percentual de reajuste do Piso para janeiro de 2011 deve ser baseado nas portarias da Tabela 10, a seguir:

Tabela 10 - Possibilidade de reajuste do Piso para 2011 seguindo a lógica de interpretação da AGU

Data	Portaria	Ano/Referência	VMAA	Diferença %	PSPN
16/04/2010	Port. Int. nº 496	Publica o VMAA executado/2009	1.227,17		
26/04/2010	Port. MEC nº 538-A	Estima o VMAA/2010	1.414,85	15,29	1.024,67*
Estimativa do valor do piso para janeiro de 2011					1.181,44

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

* Valor em 2010.

Aparentemente, pode-se observar que o MEC, sob pressão de instituições que representam os executivos estaduais e municipais (CNM, por exemplo) só se posiciona mediante entendimento da Advocacia Geral da União. Seria uma forma de se isentar do embate com os profissionais do magistério da educação básica pública, representados pela CNTE?⁷⁶ Para a Confederação o “MEC indica o Piso de R\$ 1.024,67 para 2010, mas se exime de ação de ilegalidade” (CNTE, 2010a), ou seja, como o Parecer não possui força normativa, se tratando apenas de um posicionamento formal de um órgão do Executivo, que nem pode ser contestado na Justiça, o ônus de possível ilegalidade dessa interpretação recairá sobre quem a aplicar, nesse caso, os gestores municipais e estaduais.

Mesmo assim, a CNM questiona o mecanismo utilizado pela AGU. Em janeiro de 2010 foi encaminhado, por parte da Confederação, ofício ao MEC solicitando esclarecimentos sobre a forma adotada pela AGU para aferição do percentual de reajuste.

⁷⁶No que se refere ao Piso isso não é novidade. As discussões que deveriam ter se esgotado no âmbito do Executivo e do Legislativo vão parar no Judiciário. Um exemplo disso é a ADI nº 4167/2008. Dá-se a impressão de que para se livrar da pressão reivindicativa do movimento sindical, cuja maioria dos membros são inclusive do PT, partido do presidente, aprovou-se o projeto sabendo que posteriormente seria questionado na Justiça. Dessa forma seria como o Executivo dizer: “Fiz a minha parte. O problema é com a justiça”.

Os questionamentos encaminhados pela CNM ao MEC se referem aos parâmetros considerados no cálculo realizado pela Advocacia Geral da União (AGU). O órgão fixou o reajuste deste ano em 7,86%, referente à diferença verificada entre os valores mínimos estimados por aluno no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) dos anos de 2008 e 2009. [...] neste caso, a AGU não considerou o valor mínimo nacional efetivamente realizado do Fundeb em 2008 e publicado pelo MEC em abril de 2009. Se o valor fosse considerado para o reajuste deste ano, o piso salarial para 2010 seria de R\$ 988,95, com um percentual de crescimento de 4,13%. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010)

Os questionamentos da CNM se fundamentam no fato de que o Art. 5º da Lei nº 11.738/2008 não especifica se a referência é a estimativa anual ou o valor-aluno-ano de fato efetivado. Para a CNM, a utilização de valores estimados no ajuste do Piso salarial pode prejudicar a política salarial adotada por estados e municípios, por ser baseada em valores que sofrem variações ao decorrer do ano.

Entretanto, nos termos da Lei nº 11.738/2008 a referência para atualização do Piso é o VMAA do Fundeb, que segundo a Lei nº 11.494/2007, no Art. 15 trata da obrigatoriedade do Poder Executivo Federal publicar para vigência no exercício subsequente: a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada estado (inciso III); e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. Nessa linha, sem os efeitos da interpretação que considera que a liminar do STF anulou o reajuste do interstício 2008/2009, o Piso deveria valer a partir de janeiro de 2010, R\$ 1.187,47. Ou, considerando apenas a suspensão indireta do reajuste de 2008/2009, o Piso deveria valer nessa mesma data R\$ 1.101,33, ou seja, os R\$ 950,00 mais o reajuste do valor mínimo aluno ano do Fundeb, no interstício 2009/2010, que foi de 15,93%. Porém, pelos mecanismos adotados pela AGU o reajuste previsto para janeiro de 2010 deveria ser o referente ao interstício 2008/2009 que é de apenas 7,86%, o que eleva o Piso, para R\$ 1.024,67. Segundo a CNM esse valor deveria ser menor.

A CNTE insistiu na defesa de que o PSPN a ser aplicado em janeiro de 2010 é de R\$ 1.312,85. A justificativa se encontra no fato de que a indicação legal para o reajuste do Piso é prospectiva e nunca retroativa, como sugeriu a AGU. Até porque, segundo o Artigo 21 da Lei nº 11.494/2008, os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de MDE para a educação básica pública, conforme disposto no Art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Essa redação dá conta de que a previsão de pagamento do Piso deve estar contemplada no valor anual mínimo por aluno, definido nacionalmente, para vigência no exercício subsequente ao ano base. Em momento algum as leis (Piso e Fundeb) sugerem uma previsão

retroativa para a atualização do Piso. A CNTE publicou nota em 14 de janeiro de 2010 apresentando a argumentação que, segundo a Confederação sustenta a compreensão de que o valor do Piso a partir de janeiro de 2010 seria de R\$ 1.312,85.

1. A Lei 11.738 estabeleceu janeiro como mês de reajuste do Piso. Portanto, valerá sempre o percentual publicado em 31 de dezembro, de acordo com o artigo 15 da Lei 11.494. E como salário/vencimento é protegido pelo princípio da irredutibilidade (art. 7º da CF/88), qualquer eventual redução do valor mínimo, durante o ano, não pode ser contabilizada no Piso.

2. O fato de a União ter errado, supostamente, o valor mínimo do Fundeb, em 2009, reduzindo-o em torno de 11%, não coloca em xeque a Lei, mas sim a competência dos técnicos que efetuaram os cálculos. Até porque, à época, os efeitos da crise já estavam sendo contabilizados em outros balanços do próprio Governo.

3. Ainda hoje não há prova de que o valor mínimo de 2009 fechou em R\$ 1.221,34, conforme publicado na Portaria MEC 788, de 14 de agosto. Infelizmente, nenhum órgão do Governo divulgou o balanço do Fundeb 2009, o qual poderá projetar - tendo em vista a expressiva recuperação da economia - um valor médio acima do publicado em agosto. E, caso se confirme essa tendência, a União ficará em débito com Estados e Municípios que recebem complementação e a educação terá sido penalizada duplamente.

4. Embora a AGU tenha divulgado outro parecer julgando indevido o reajuste do Piso em 2009, para a CNTE não há dúvida quanto à interpretação da parte final do artigo 5º, caput da Lei 11.738. Além de o mencionado artigo não ter sido evocado na ADI 4.167, a decisão do STF não afirmou nem supôs que o início de vigência da Lei se daria sobre R\$ 950,00 (o que agravaria ainda mais o estado de penúria dos educadores). Daí entendermos que, em 1º de janeiro de 2009, o Piso equivalia à quantia de R\$ 1.132,40, levando-se em conta o reajuste do valor mínimo do Fundeb de 19,2%.

5. Haja vista a Portaria Interministerial nº 1.227, de 31 de dezembro de 2009, ter reajustado o valor mínimo do Fundeb em 15,9358%, e, levando-se em conta o exposto no item 3, a CNTE considera que o valor de R\$ 1.132,40 deva ser atualizado com base no percentual de reajuste do Fundeb, em 2010, alcançando o Piso, assim, a quantia de R\$ 1.312,85.

A CNTE continuará orientando suas afiliadas quanto à implementação do Piso e dos Planos de Carreira, com vistas a unificar as ações dos trabalhadores em todo país. Nosso objetivo consistirá em impedir a pulverização de interpretações sobre o PSPN, bem como em potencializar a vinculação do Piso aos vencimentos iniciais das carreiras de magistério. Para a CNTE/APEOC, piso do magistério, em 2010, é de R\$ 1.312,85. (CNTE, 2010b)

Sinteticamente, a defesa da CNTE pode ser apresentada conforme disposto na tabela a seguir.

TABELA 11 - Reajuste do Piso defendido pela CNTE (2010)

Data	Portaria	Ano/Referência	VMAA (R\$)	≠ (%)	PSPN (R\$)
19/08/2008	Port. Int. nº 1.027	Define o VMAA/2008	1.132,34		950,00
10/03/2009	Port. Int. nº 221	Estima o VMAA/2009	1.350,09	19,20	1.132,40
14/08/2009	Portaria MEC nº 788	Estima o VMAA/2009	1.221,34		
31/12/2009	Port. Int. nº 1.227	Estima o VMAA/2010	1.415,97	15,94	1.312,85
Piso em janeiro de 2010					1.312,85

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

Feitas essas considerações a respeito do reajuste do PSPN, nos três primeiros anos de sua vigência, cabe registrar que, embora a CNTE tenha se empenhado em capitanear a mobilização com vistas a explorar o maior percentual possível para reajustar o Piso, tem prevalecido a deliberação da AGU sobre o tema, ou seja, o Piso de R\$ 1.024,67. Caso a AGU mantenha sua posição de apurar o percentual de reajuste do Piso considerando o interstício retroativo ao do exercício em andamento, o PSPN passará a ser mesmo de R\$ 1.181,44 a partir de janeiro de 2011.

Uma alternativa para resolver o conflito sobre o reajuste do Piso pode ser a aprovação do Projeto de Lei nº 321/2009, que propõe a alteração do atual dispositivo de atualização constante na Lei nº 11.738/2008, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado anualmente, no mês de maio, por ato do Poder Executivo.

§ 1º A atualização de que trata o **caput** dar-se-á pelo percentual de aumento consolidado 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, verificado entre os 2 (dois) exercícios anteriores ao exercício em que deverá ser publicada a atualização.

§ 2º O reajuste do piso não poderá ser inferior à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior ao da atualização.

§ 3º A atualização do valor do piso será publicada até o último dia útil de abril, em ato do Ministro de Estado da Educação. (BRASIL, 2009c)

A forma como propõe o PL nº 321/2009 traz três questões que colaboram para melhorar o texto atual: primeira, fixa o mês de maio para atualização e dessa forma proporciona o tempo necessário (janeiro a abril) para que o MEC apure o VMAA nacional consolidado no exercício anterior; segunda, parte do VMAA consolidado nos dois anos anteriores, o que proporciona maior segurança na gestão uma vez que o crescimento da receita já foi materializado e não é mais pautado em estimativas que podem ou não se confirmar; e, terceira, garante, no mínimo, a correção inflacionária, o que não é tratado no texto vigente.

No entanto é preciso reconhecer que o PL nº 321/2009, da forma como está, legitima a interpretação dada pela AGU ao tema, ou seja, numa perspectiva menos vantajosa para o magistério do que na lógica defendida pela CNTE. Apesar disso, a CNTE passa a defender a aprovação da proposta entendendo que:

Decorrente do PL 3.776/08, enviado à Câmara dos Deputados, a pedido de governadores e prefeitos, o PLC nº 321 assimilou diversas contribuições da CNTE, a fim de superar a principal restrição do Projeto que era a vinculação do reajuste do PSPN unicamente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Da forma como se encontra, hoje, a fórmula de reajuste do PSPN terá duas variáveis: uma que prevê ganho real com base na variação positiva do valor mínimo do Fundeb dos dois últimos anos; e, outra, que garante, no mínimo, a reposição do INPC/IBGE no caso de a primeira variável ficar abaixo desta última. [...] o que não retira a possibilidade de os sindicatos reivindicarem (política ou judicialmente) a aplicação do preceito anterior com base no que consideramos ser o correto. (CNTE, 2010c)

Ressalva-se, porém, que assim como tem sido difícil a implantação do Piso, garantir a sua atualização não será diferente, pois o critério utilizado, embora pareça ser igual para todos os entes federados, matematicamente implica em situações em que o esforço para cumprimento da regra será diferente em cada unidade da federação. Primeiro, porque nem sempre é possível custear o pagamento dos professores, inclusive o Piso, apenas com recursos do Fundeb (mas a intenção dos governos é essa), e nesse caso as despesas são custeadas com recursos do tesouro local que se apresenta, em geral, com diferentes potenciais de arrecadação. Segundo, porque o próprio Fundeb não evolui nos mesmos percentuais em todos os estados. A Tabela 12, a seguir, apresenta esse cenário.

TABELA 12 - Variação do valor-aluno-ano das primeiras séries do ensino fundamental urbano, nos Fundeb's no âmbito de cada estado (2008-2010)

(Continua)

UF	Portaria Interministerial n° 1.027/2008	Diferença (%)	Portaria Interministerial n° 788/2009	Diferença (%)	Portaria MEC n° 538-A/2010
AC	1.967,54	-4,45	1.879,89	4,94	1.972,76
AL	1.132,34	7,86	1.221,34 ⁷⁷	15,84	1.414,85
AM	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
AP	2.055,71	- 2,97	1.994,74	6,49	2.124,18
BA	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
CE	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
DF	1.878,65	4,17	1.956,95	10,32	2.158,98
ES	2.233,36	-4,41	2.134,79	-0,51	2.123,83
GO	1.396,47	4,82	1.463,82	15,81	1.695,27
MA	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
MG	1.415,03	3,87	1.469,80	10,24	1.620,29
MS	1.789,16	3,24	1.847,06	11,31	2.056,02
MT	1.574,53	6,06	1.669,97	6,72	1.782,19
PA	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
PB	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
PE	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85

⁷⁷ O valor R\$ 1.221,34, que era uma estimativa para 2009, segundo a Portaria Interministerial n° 496/2010 foi executado em R\$ 1.227,17, porém como não foi observado a divulgação por parte do MEC dos valores executados, pelos estados que não recebem complementação da União, nessa tabela estão sendo utilizados os dados da Portaria Interministerial n° 788/2009.

(Conclusão)

UF	Portaria Interministerial nº 1.027/2008	Diferença (%)	Portaria Interministerial nº 788/2009	Diferença (%)	Portaria MEC nº 538-A/2010
PI	1.132,34	7,86	1.221,34	15,84	1.414,85
PR	1.349,90	4,73	1.413,79	11,03	1.569,76
RN	1.327,73	- 0,05	1.327,12	10,66	1.468,65
RO	1.534,81	0,13	1.536,80	10,91	1.704,58
RR	2.569,05	- 2,64	2.501,33	6,54	2.664,97
RS	1.683,93	7,48	1.809,81	10,68	2.003,06
RC	1.563,01	2,65	1.604,39	12,89	1.811,15
SE	1.414,56	- 0,11	1.412,99	14,80	1.622,18
SP	2.056,18	- 1,39	2.027,61	14,13	2.314,04
TO	1.712,57	1,29	1.734,68	10,60	1.918,50

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

De 2008 para 2009, nove Fundos receberam complementação da União, o que colaborou para provocar o crescimento, nesse interstício, de 7,86% na definição do valor aluno ano. Nos demais estados nenhum fundo atingiu esse percentual de crescimento. Pelo contrário, alguns decresceram. De 2009 para 2010, com exceção do estado do Rio de Janeiro que teve um crescimento de 24,87% no valor aluno ano, os demais não conseguiram crescimento suficiente para igualar ou superar o crescimento do valor mínimo aluno ano nacional, que foi de 15,84%⁷⁸. Logicamente esse é um evento que ocorre, em grande parte, em função da complementação da União. A questão fomentada é: como viabilizar a atualização do Piso nacional por meio de um indicador⁷⁹ que não cresce nas mesmas proporções no contexto dos entes subnacionais? A resposta está numa característica implícita e indispensável no processo de implantação do Piso, que é sua função de induzir investimentos em percentuais superiores aos mínimos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, dar viabilidade ao Piso poderia ser o primeiro passo do esforço necessário para ampliação dos investimentos em educação, tendo como referência o PIB. Pinto (2007) defende essa ampliação e inclui na estratégia a parte que cabe, também aos entes subnacionais.

É inadmissível que o governo federal, que, segundo dados da Receita Federal, ficou em 2005, com 58% da carga tributária do país, o equivalente a 21,6% do PIB, limite-se a contribuir para o FUNDEB com menos de 0,2% do PIB, ou seja, uma

⁷⁸ Ressalva-se que de acordo com a Portaria MEC nº 496/2010 o VMAA é R\$ 1.227,17. Nesse caso o crescimento para fins da atualização do Piso para 2011 seria de 15,29%.

⁷⁹ Que precisa ser único para não descaracterizar o conceito de Piso Nacional.

parcela inferior a um centésimo de sua receita tributária disponível. Se a união incluísse no fundo cerca de 1% do PIB, e estados e municípios ampliassem a sua aplicação em mais 5% de sua receita líquida de impostos (o que geraria recursos adicionais da ordem de 0,6% do PIB) estariam dados os primeiros passos para se garantir um gasto por aluno que propiciasse em cada escola do país um ensino com um padrão mínimo de qualidade. (PINTO, 2007, p. 894)

Essa qualidade, certamente passa pela valorização salarial dos profissionais da educação iniciando com o desafio de garantir o Piso e sua irredutibilidade. Se a atualização, da forma como consta no texto original ou da forma com está sendo discutida, será capaz de provocar mudanças em função da melhoria da qualidade da educação é uma questão que merecerá ser observada com muita cautela.

2.1.4.9 Os planos de carreira e remuneração do magistério

Para atender ao parágrafo único do Art. 206 da Constituição Federal de 1988, o Art. 6º da Lei 11.738/2008 estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2.009, tendo em vista o cumprimento do piso [...]” (BRASIL, 2008b).

Como já mencionado, a Resolução CEB/CNE nº 02/2009 foi elaborada para nortear essa importante tarefa. Até então, a elaboração dos planos de carreira tinham como subsídio a Resolução CEB/CNE nº 03/1997. A relatora do Parecer CEB/CNE nº 09/2009 e proposta de Resolução nº 02/2009 foi a conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha.

Para Noronha (2009), devem ser princípios norteadores dos planos de carreira para todos os profissionais da educação: o reconhecimento da educação básica pública e gratuita, de qualidade, como direito de todos e dever do Estado; a gestão democrática; a defesa do financiamento público, que leve em consideração o custo-aluno necessário para alcançar educação de qualidade, garantido em regime de cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União; acesso por concurso público de provas e títulos; a remuneração condigna para todos, com vencimento ou salários iniciais nunca inferiores ao Piso Salarial Profissional Nacional; o desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante; a progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional; a valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado; jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40

horas semanais; participação na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e dos sistemas de ensino; e outros.

Embora pareçam muitos os fatores a serem observados é preciso resguardar que quanto mais uma carreira estiver comprometida com a qualidade, tanto mais ela haverá de contribuir para a valorização docente (CUNHA, 2009). Além disso, a implementação do PSPN está estreitamente ligada à carreira do magistério. “A carreira não combinada com piso salarial tende a ser inócua do ponto de vista da remuneração” (VIEIRA, 2007, p. 41).

A Resolução CEB/CNE nº 02/2009 especifica quem são os profissionais do magistério a serem contemplados nos planos de carreira. O §1º do Art. 2º estabelece que

São considerados profissionais do magistério 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 (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (BRASIL, 2009e)

No §2º do mesmo artigo, a Resolução CEB/CNE nº 02/2009 abre a possibilidade de se atender com as mesmas diretrizes do magistério os demais profissionais da educação⁸⁰.

§ 2º Os entes federados que julgarem indispensável a extensão dos dispositivos da presente Resolução aos demais profissionais da educação poderão aplicá-los em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos profissionais do magistério. (BRASIL, 2009e)

Para operacionalização dessa diretriz, o problema ainda parece ser de ordem conceitual. O primeiro desafio seria definir quem são os profissionais da educação. Embora com alguns avanços, esse conceito ainda não apresenta clareza para sua aplicabilidade.

O CNE, a exemplo do que já havia feito com a educação profissionalizante, quando da edição da Resolução CNE/CEB nº 4/99, aprovou a Resolução nº 5/2005, da Câmara de Educação Básica, que incluiu nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 8/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar, o que demonstra *o reconhecimento desses trabalhadores como integrantes dos chamados trabalhadores em educação e, uma vez habilitados, dos profissionais da educação*. (BRASIL, 2009d, grifos nossos)

⁸⁰ Na rede pública estadual de Goiás os servidores administrativos possuem plano de carreira específico e apesar do parcelamento dos percentuais de implantação do Piso, estão sendo contemplados pelo Governo Alcides Rodrigues na mesma proporção dos profissionais do magistério.

O trecho sobrescrito do Parecer CEB/CNE nº 09/2009 apresenta como condição para que o trabalhador da educação se transforme em profissional da educação apenas a formação⁸¹, mas não se discute as condições de ingresso no serviço público⁸².

2.1.4.10 O veto presidencial: a questão da improbidade administrativa

Vetado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Art. 7º da Lei nº 11.738/2008 constituía “ato de improbidade administrativa a inobservância dos dispositivos contidos nesta Lei, sujeito às penalidades previstas pela Lei nº 8.429/1992” (BRASIL, 2008c). A argumentação para o veto⁸³ baseia-se no fato de que apenas o descumprimento da lei não é capaz de configurar ato de improbidade, restando indispensável a comprovação da deslealdade ou da desonestidade para com a administração. Segundo a mensagem de veto, “o escopo da lei é punir o administrador desonesto, e não o inábil ou o que não possua os meios materiais de cumprir as determinações legais, notadamente as de ordem financeira” (BRASIL, 2008c). Ainda de acordo com as razões apresentadas, “o mero erro legal do agente, sem desonestidade ou má-fé, não configura ato de improbidade” (BRASIL, 2008c).

Se as disposições da Lei nº 11.738/2008 como aprovada pelo Congresso Nacional já traziam algumas insuficiências, o veto ao Art. 7º tornou a norma ainda mais vulnerável. Principalmente pelo fato de que “a experiência brasileira tem demonstrado que de nada adiantam leis boas se elas não forem cumpridas e se as autoridades não forem punidas pelo seu não-cumprimento” (DAVIES, 2000, p. 20).

⁸¹ O que tem sido materializado, em boa parte, por meio do Profucionário, que é um curso técnico de educação à distância, em nível médio, voltado para os trabalhadores que exercem funções administrativas nas escolas das redes públicas estaduais e municipais de educação básica.

⁸² O Parecer CEB/CNE nº 24/2007, de autoria de Cesar Callegari, apresenta a discussão conceitual desses termos. Com a aprovação da Lei nº 12.014/2009, os conceitos parecem não ser alterados, mas demandaria, para diminuir as diferentes interpretações, uma releitura do Parecer, seja para ratificar ou para retificar os conceitos existentes. Na rede estadual de Goiás isso não é um problema, pois os concursos públicos são específicos para servidores da SEE. No caso dos municípios, principalmente os pequenos, isso é um problema uma vez que os servidores prestam concurso para a prefeitura e são lotados na Secretaria Municipal de Educação (SME), ou seja, são pertencentes ao quadro da prefeitura e atuam na Secretaria podendo a qualquer tempo ser *removidos* para outra área. Prestando o mesmo concurso, o servidor pode ser designado para atuar na Secretaria de Saúde, na Secretaria de Ação Social ou na Educação, por exemplo. O fato é que nas redes municipais esses trabalhadores, à revelia da forma como ingressaram no serviço público, em alguns casos, são transformados em Profissionais da Educação utilizando apenas o critério da formação. Isso demandaria, para efeitos de se estender os benefícios das diretrizes para elaboração dos novos planos de carreira a esses servidores, maior clareza.

⁸³ Mensagem de veto 508/2008, publicada no DOU em 17 jun. 2008.

Obviamente, a inclusão do citado dispositivo na Lei nº 11.738/2008 aprovada no Congresso Nacional representava uma garantia a mais para os profissionais do magistério quanto ao cumprimento da lei, o que infelizmente não passou pelo crivo do Executivo federal.

Na tentativa de se encontrar mecanismos que possam contribuir para que leis como a do Piso sejam respeitadas e não sofram descaso por parte dos governantes, tem se discutido a necessidade de se criar uma “Lei de Responsabilidade Educacional” (CURY, 2009; CUNHA, 2009). Para Cury (2009), a base de uma Lei de Responsabilidade Educacional é a ética, aliás, claramente posta no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, pontua a CNTE (2009b, p. 21) que “a implantação do piso salarial e das diretrizes nacionais de carreira, por todos os entes federativos, deve ser pauta da Lei de Responsabilidade Educacional, dada a essencialidade dessas medidas para a melhoria da educação em todo Brasil”.

2.1.4.11 A vigência da Lei do Piso

Embora seja datada de 16 de julho de 2008 e publicada do Diário Oficial da União em 17 de julho de 2008, com determinação expressa de entrar em vigor nesta data, o Art. 7º da Lei nº 11.738/08, foi prejudicado pela cautelar deferida no processo inerente a ADI nº 4167/2008 que prorrogou para 1º de janeiro de 2009 a aplicação de seu teor.

Com base nessa decisão cautelar, outro importante ponto da lei, pela interpretação da AGU, ficou também prejudicado: trata-se, como já mencionado, da atualização do Piso contemplada do Art. 5º (*caput*) e parágrafo único.

Como a Lei nº 11.738/2008 foi instituída a partir no Art. 60 do ADCT e expressamente vinculada ao Fundeb, sua vigência, considerando a intervenção do STF, vai de 2009 a 2020, mesmo ano em que está previsto o limite de vigência do Fundo.

Para que nesse período possamos avançar na efetivação dessa política de valorização salarial docente, parece oportuno considerar a condicionalidade desse objetivo com a possibilidade de ampliação dos recursos públicos destinados a educação. Nesse sentido, a Conae, realizada em Abril de 2010, apontou como diretriz a ampliação do percentual de investimento em educação tendo como referência o PIB brasileiro.

c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições). (BRASIL, 2010b, p. 110)

Até que os anseios da sociedade evidenciados nos anais de eventos como a Conae, possam ser viabilizados é preciso aprofundar a análise do contexto atual desvelando os conflitos e os limites que envolvem o financiamento da educação e em particular da valorização salarial do magistério por meio do PSPN, sendo esta a preocupação central desse trabalho.

2.2 A IMPLANTAÇÃO DO PISO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS

2.2.1 O PSPN na Legislação Goiana

A Constituição Estadual de Goiás, de 1989, em seu Art. 156 estabelece que:

§ 1º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V - valorização do exercício do magistério garantida, na forma da lei, por planos de carreira para o magistério público, **com piso salarial profissional compatível com o piso nacional**, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e isonomia salarial por grau de formação;

[...]

§ 2º - O magistério é função social relevante, gozando os que o exercem ou exerceram de prerrogativas e distinções especiais, que a lei estabelecerá. (GOIÁS, 1989, grifo nosso)

Observa-se que mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo excluído o termo *nacional* ou *nacionalmente unificado* ao tratar do Piso salarial profissional do magistério, a legislação estadual goiana prevê e acolhe essa possibilidade. Além disso, vincula o Piso a outros três fatores importantes: planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos e isonomia salarial por grau de formação. Entretanto, a Constituição Estadual prevê uma regulamentação posterior, o que se concretizou com a aprovação da Lei Estadual nº 26, de 28 de dezembro de 1998, que estabelece as diretrizes e bases da educação no estado de Goiás.

A elaboração da LDB goiana foi coordenada pelo Fórum Estadual em Defesa da Escola pública⁸⁴. Segundo Loureiro (2001), pelo fato de uma lei estadual não poder contrariar

⁸⁴ Essa decisão foi tomada em reunião realizada em abril de 1997, na Faculdade de Educação da UFG, da qual participaram a Universidade Federal de Goiás, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás, a

uma lei federal, foram inúmeros os limites pré-definidos para o trabalho da Comissão. No entanto, pontua a autora, que “diante dos silêncios e indefinições da legislação federal restava a possibilidade de se estabelecerem avanços e de se impedirem retrocessos” (p. 53). Dentre os avanços, pode se destacar o tratamento dispensado ao Piso salarial profissional do magistério, que além de confirmar as disposições da Constituição Estadual, define a carga horária a que se deve aplicar o Piso.

Art. 92 – O piso salarial no início da carreira não pode ser inferior àquele nacionalmente unificado, estabelecido em Lei Federal por jornada de trinta horas-aula semanais, nele incluídas as horas-atividades, com reajuste periódico que preserve seu valor aquisitivo. (GOIÁS, 1999)

Embora o benefício estivesse condicionado à definição de um Piso estabelecido por lei federal (que na época inexistia), o grande avanço em comparação à legislação federal está no fato da vinculação a uma carga horária de 30 horas semanais. Além disso, deixa clara a obrigatoriedade de reajuste periódico para garantia do valor aquisitivo. Conforme poderemos mostrar posteriormente, nem mesmo o PSPN atribuído a uma jornada de 40 horas semanais foi regularmente cumprido na rede pública estadual de Goiás. Caso a LDB estadual fosse respeitada haveria a necessidade de adequar as disposições da legislação federal (Lei nº 11.738/2008) que condiciona o Piso a uma jornada de no máximo 40 horas semanais, para a jornada de 30 horas. Isso significaria que o Piso de R\$ 950,00 deveria ser atribuído à jornada de 30 horas semanais elevando, proporcionalmente, o vencimento inicial da carreira numa jornada de 40 horas semanais para R\$ 1.266,66. No entanto, essa bandeira não foi adotada pelo Sintego e muito menos pelo Executivo estadual.

Na LDB goiana, o legislador resguarda ainda que o período reservado aos docentes da educação básica para planejamento e avaliação não pode ser inferior a 1/3 do trabalho em sala de aula. Dessa forma, o fato da liminar do Supremo Tribunal Federal suspender os efeitos do §4º do Art. 2º da Lei do Piso⁸⁵ não impacta em nada o sistema da jornada de trabalho dos profissionais do magistério da rede pública estadual de Goiás. Qualquer mudança necessitaria da revisão da LDB estadual e também do Estatuto e Plano de Cargos e Vencimentos do

Universidade Católica de Goiás (UCG), a Secretaria Estadual de Educação e Cultura, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, o Conselho Estadual de Educação, a Comissão de Educação da Câmara Municipal de Goiânia, o Conselho Estadual de Educação e a Delegacia Regional do MEC.

⁸⁵ Trata-se da determinação de que no máximo 2/3 da carga horária dos profissionais do magistério deve ser utilizada em atividades de interação com os educandos, portanto, no mínimo 1/3 da jornada deve ser utilizada como *horas-atividades*.

Pessoal do Magistério Público Estadual de Goiás⁸⁶, que também contempla os termos na LDB da educação goiana.

Outro documento que poderia ter contribuído muito para disseminar e defender o conceito do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério da educação básica na rede pública estadual de Goiás seria o Plano Estadual de Educação (PEE), aprovado pela Lei Complementar nº 62, de 09 de outubro de 2008. O PEE reconhece que

Nenhuma categoria profissional foi tão desvalorizada, nas últimas décadas, quanto a dos professores e demais profissionais da educação.
 As condições de trabalho que lhes são oferecidas primam pela precariedade, impossibilitando-lhes a realização, a contento, da essencial tarefa que por eles deve ser assumida, qual seja, a de facilitadores da aprendizagem e da formação sócio-histórico-cultural das novas gerações.
 A remuneração paga aos profissionais de educação não é condizente com a natureza da atividade, obrigando-os a cumprir extenuante jornada de trabalho que, para a esmagadora maioria, abrange os três (3) períodos: matutino, vespertino e noturno.
 A soma desses fatores conduz ao acentuado e crescente abandono da profissão, ou à progressiva e incontrolável desmotivação, provocando a síndrome da desistência e do desânimo que atinge um número significativo da categoria.
 Se a sociedade almeja uma nova educação escolar, o que parece fora de dúvida, sua construção, necessariamente, deve iniciar-se pelo urgente e inadiável resgate da valorização dos trabalhadores em educação, garantindo-lhes formação adequada e permanente, condições de trabalho e salários dignos, condizentes com suas necessidades, e carreira segura e progressiva, em consonância com o disposto no art. 206, inciso VI, e no art. 67 da LDBN. (GOIÁS, 2008a, p. 68)

Apesar da ciência da situação desprestigiada do magistério, não foi feita nenhuma menção ao Piso Salarial Profissional Nacional. Ao que parece, o conceito de valorização salarial a partir de um Piso nacional foi substituído, intencionalmente ou não, no texto do Plano Estadual de Educação de Goiás pelo “salário condigno, competitivo, equivalente, no mercado de trabalho, ao de outras profissões que requerem nível similar de formação” (GOIÁS, 2008a, p. 69). O argumento é de que esse *salário*, “além de proporcionar tranquilidade para o estudo e para a execução diária das tarefas que lhe são inerentes, dispensa a estafante jornada cumprida em três (3) turnos e torna desnecessária e sem compensação a busca de outra profissão ou meio de vida” (p. 70). Essa concepção um tanto genérica adotada pelo PEE, embora não prejudique nenhuma determinação legal quanto à implantação do PSPN nos termos da Lei nº 11.738/2008, parece não coadunar com a luta histórica da categoria dos professores pela definição do *salário mínimo do professor*.

No PEE de Goiás, o tratamento quanto à valorização salarial dos professores só se dá no texto que precede às metas. Nestas (dez ao todo), não há nenhuma referência a valorização

⁸⁶ Lei nº 13.909, de 25 de setembro de 2001.

salarial do magistério, mas resguarda explicitamente questões referentes à formação e à garantia das horas-atividades.

A Lei nº 13.909/2001, que dispõe sobre o Estatuto e Plano de Cargo e Salários do Pessoal do Magistério da rede pública estadual de Goiás, acolhe praticamente todos os pontos a que se refere a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Estadual (Art. 90 a 96). Entretanto, como na época ainda não havia uma definição de PSPN, essa discussão veio à tona apenas com a aprovação da Lei do Piso e a obrigatoriedade de sua implantação em todas as instâncias da Federação. A forma com que isso acontece na rede pública estadual de Goiás é o que veremos a seguir.

2.2.2 A Regulamentação da Lei do Piso na Rede Pública Estadual de Goiás

Na contramão do discurso realizado pelo governador de Goiás em 2008, no dia 07 de abril de 2009, foi encaminhado a Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 14-G, se referindo ao reajuste dos vencimentos do pessoal do magistério público estadual e do quadro de agente administrativo educacional da Secretaria de Estado da Educação. Para o governador do estado de Goiás, Alcides Rodrigues, do Partido Progressista (PP):

[...] esta medida, que é limitada pela capacidade financeira do Estado de Goiás de assumir compromissos financeiros contínuos com despesas de pessoal, reitera o comprometimento desta Administração com as áreas sociais, mormente a educacional, mediante incentivo e valorização dos profissionais que atuam nesta atividade, que se destaca entre as integrantes da atividade fim do Estado. (GOIÁS, 2009d)

Na mesma mensagem o Chefe do Executivo estadual cita a Exposição de Motivos nº 19/2009 do Gabinete da Secretaria da Fazenda, por meio da qual o gestor da pasta justifica que tal medida visa adequar, de acordo com a capacidade de desembolso do Tesouro, sem perder de vista as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os vencimentos do magistério ao Piso nacional da categoria, estipulado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. O Secretário da Fazenda, Jorcelino Braga, assim descreve a situação:

Atualmente o vencimento inicial da carreira do magistério público estadual é de R\$ 715,68 (setecentos e quinze reais e sessenta e oito centavos). Com a medida ora proposta, o piso salarial será atingido ainda no decorrer do exercício de 2010. O impacto financeiro será de R\$ 87.633.847,95 (oitenta e sete milhões, seiscentos e

trinta e três mil, oitocentos e quarenta e sete reais e noventa e cinco centavos) no presente exercício; de R\$ 315.481.852,62 (trezentos e quinze milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e sessenta e dois centavos) no exercício de 2010; e de R\$ 420.642.470,16 (quatrocentos e vinte milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e setenta reais e dezesseis centavos) no exercício de 2011. (GOIÁS, 2009e)

Acatando os termos da Exposição de Motivos da Secretaria da Fazenda, assim considera, nos parágrafos finais do Ofício Mensagem nº 14/09, o Senhor Governador:

Restará cumprida a Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Republicana, que instituiu (art. 2º) o piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica em R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais). (GOIÁS, 2009d)

Para o deputado estadual Tiago Peixoto⁸⁷ (PMDB) “ao enviar o Projeto de Lei nº 14-G para a Assembleia Legislativa o governador pediu permissão para descumprir uma Lei Federal, como se isso fosse legal, como se isso fosse possível” (GOIÁS, 2009b).

Mesmo com os votos contrários dos deputados estaduais Tiago Peixoto (PMDB), Mauro Rubens (PT), Isaura Lemos (PDT), Luis Cezar Bueno (PT), Wagner Guimarães (PMDB) e Samuel Belchior (PMDB), a Assembleia Legislativa aprovou a proposta do governador, que sancionada, se tornou a Lei nº 16.544, de 12 de maio de 2009. Esta, tendo como justificativa o cumprimento da Lei Federal nº 11.738/2008 estabelece o parcelamento da integralização do Piso em dezessete parcelas. Com essa determinação, o Piso Salarial Profissional Nacional de R\$ 950,00, para uma jornada de 40 horas semanais, foi totalmente integralizado em julho de 2010, e sem a atualização prevista no Art. 5º, parágrafo único da Lei do Piso. Mesmo assim, para o governador do estado, Alcides Rodrigues, essa medida reiteraria “o comprometimento desta Administração com as áreas sociais, mormente a educacional” (GOIÁS, 2009d).

A implantação parcelada do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério na rede pública estadual de Goiás foi, dessa forma, determinada nos seguintes termos:

Art. 1º - A partir de março de 2008, os vencimentos dos cargos do pessoal do Magistério Público Estadual e do Quadro de Agente Administrativo Educacional da Secretaria da Educação serão acrescidos, mensalmente, do índice, não-cumulativo, de:

I – 1,91% (um inteiro e noventa e um centésimos por cento), no período de março de 2009 a junho de 2010;

⁸⁷ De acordo com o discurso proferido pelo deputado na *Audiência Pública: Em defesa do Piso* convocada pelo Fórum Estadual de Educação, realizada em 25 de junho de 2009.

II – 2,181% (dois inteiros e cento e oitenta e um milésimos por cento), no mês de julho de 2010. (GOIÁS, 2009c)

Essa determinação diverge da Lei Federal nº 11.738/2008 na medida em que esta determina que a integralização do valor de R\$ 950,00 dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010 e não em julho como estabelece a lei estadual.

No caso da rede pública estadual de Goiás, numa interpretação inédita e sem nenhum suporte legal, a implantação do Piso se deu de forma parcelada em dezessete meses, sem reajuste, para atingir o patamar de R\$ 950,00 em julho de 2010. Da mesma forma, o reajuste de 7,86% previsto para janeiro de 2010 foi parcelado em quatro vezes, sendo distribuído nos meses de agosto a novembro deste ano, e mesmo assim não chegou a ser rigorosamente cumprido.

Sobre o assunto, assim se manifestou o Ministério Público de Goiás, representado pelo promotor de justiça, Dr. Sebastião Everaldo, na *Audiência Pública: em defesa do Piso*, em 25 de junho de 2009:

Reunimos por diversas vezes com o governador, com a Profª. Milca (Secretária de Estado da Educação), com o Secretário da Fazenda. E eles diziam que estavam fazendo estudos, calculando os impactos nas contas do Estado.

A promessa era de que no Estado de Goiás a lei seria cumprida sem dificuldades.

Vem a surpresa desagradável.

Fomos todos surpreendidos com um projeto de lei enviado para a Assembléia Legislativa e aprovado a “toque de caixas”.

A máquina compressora da Assembléia foi suficiente para aprovar isso sem dificuldade.

Qual a consequência disso? Terrível. Além da Lei Estadual violar disposição expressa na Lei Federal, que já tinha sido considerada constitucional pelo Supremo, dá um exemplo negativo para os municípios. Vários municípios do Estado disseram “se o Estado vai parcelar nós também vamos. Porque que nós temos que cumprir agora se o Estado não vai cumprir?” (GOIÁS, 2009b)

A tabela a seguir expõe numericamente como foi determinada pela Lei Estadual a implantação do PSPN na rede pública estadual de Goiás.

TABELA 13 - Parcelamento da implantação do PSPN na rede pública estadual de ensino provocado pela Lei Estadual nº 16.544/2009 (2009-2010)

(Continua)

Parcela	Mês/Ref.	Reajuste/Mês	Reajuste acumulado	Referência (R\$)	Piso Salarial (R\$)
1ª	mar/09	1,91	1,91	715,68	729,35
2ª	abr/09	1,91	3,82	715,68	743,02
3ª	mai/09	1,91	5,73	715,68	756,69
4ª	jun/09	1,91	7,64	715,68	770,36
5ª	jul/09	1,91	9,55	715,68	784,03

(Conclusão)

Parcela	Mês/Ref.	Reajuste/Mês	Reajuste acumulado	Referência (R\$)	Piso Salarial (R\$)
6 ^a	ago/09	1,91	11,46	715,68	797,70
7 ^a	set/09	1,91	13,37	715,68	811,37
8 ^a	out/09	1,91	15,28	715,68	825,04
9 ^a	nov/09	1,91	17,19	715,68	838,71
10 ^a	dez/09	1,91	19,10	715,68	852,37
11 ^a	jan/10	1,91	21,01	715,68	866,04
12 ^a	fev/10	1,91	22,92	715,68	879,71
13 ^a	mar/10	1,91	24,83	715,68	893,38
14 ^a	abr/10	1,91	26,74	715,68	907,05
15 ^a	mai/10	1,91	28,65	715,68	920,72
16 ^a	jun/10	1,91	30,56	715,68	934,39
17 ^a	jul/10	2,181	32,74	715,68	950,00

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

Na prática, o vencimento inicial da carreira do magistério atribuído à formação em nível médio para uma jornada de 40 horas semanais na rede pública estadual de Goiás era de R\$ 715,68. Para atingir o PSPN estipulado pela Lei nº 11.738/2008, de R\$ 950,00, deveria haver um reajuste de 32,74%. Contrariando a norma federal, o Executivo do estado de Goiás parcelou essa diferença em dezesseis parcelas de 1,91% mais uma de 2,181% tendo sempre como referência o salário de R\$ 715,68.

Para efeito de comparação a Tabela 14, a seguir, apresenta, considerando o mesmo período, a evolução do PSPN em Goiás levando em conta o parcelamento da Lei Estadual e no contraponto à forma como seria implantado caso fossem consideradas as interpretações da AGU e da CNTE que também é defendida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás.

TABELA 14 - Evolução do PSPN em diferentes interpretações (2009-2010)

(Continua)

Mês	CNTE/Sintego	AGU/MEC	Governo de Goiás
jan/09	993,49	871,89	715,68
fev/09	993,49	871,89	715,68
mar/09	993,49	871,89	729,35
abr/09	993,49	871,89	743,02
mai/09	993,49	871,89	756,69
jun/09	993,49	871,89	770,36
jul/09	993,49	871,89	784,03
ago/09	993,49	871,89	797,70
set/09	993,49	871,89	811,37

(Conclusão)

Mês	CNTE/Sintego	AGU/MEC	Governo de Goiás
out/09	993,49	871,89	825,04
nov/09	993,49	871,89	838,71
dez/09	993,49	871,89	852,37
jan/10	1.312,85	1.024,67	866,04
fev/10	1.312,85	1.024,67	879,71
mar/10	1.312,85	1.024,67	893,38
abr/10	1.312,85	1.024,67	907,05
mai/10	1.312,85	1.024,67	920,72
jun/10	1.312,85	1.024,67	934,39
jul/10	1.312,85	1.024,67	950,00

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

Observa-se que no contexto da rede pública estadual de Goiás as interpretações sobre a implementação da Lei do Piso são totalmente diferenciadas.

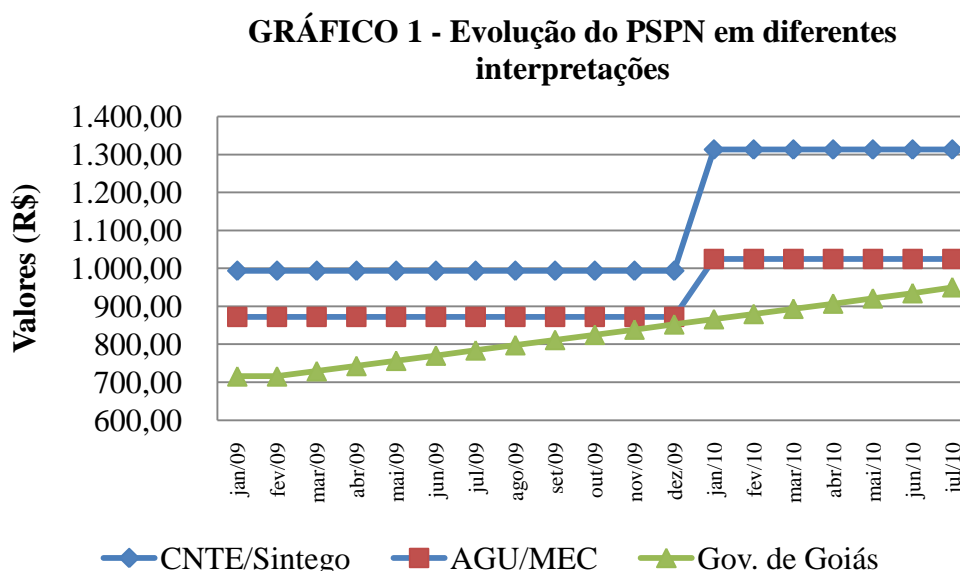
O Sintego, acompanhando a compreensão da CNTE, defende que em janeiro de 2009 o PSPN de R\$ 950,00 acrescentado da atualização de 19,2% seria de R\$ 1.132,40. Como a lei determina que em janeiro de 2009 deve-se acrescentar ao vencimento inicial adotado pelo ente federado 2/3 da diferença para atingir o PSPN, o Piso na rede estadual de Goiás deveria ser de R\$ 993,49, ou seja, a diferença entre R\$ 1.132,40 e o vencimento inicial do magistério goiano, R\$ 715,68, é R\$ 416,72. Dessa diferença 2/3 representam R\$ 277,81; logo, R\$ 715,60 mais 277,81 chega-se a R\$ 993,49. A partir de janeiro de 2010 a CNTE e o Sintego defendem a integralização do Piso no valor de R\$ 1.312,85.

Na interpretação da Advocacia Geral da União prevalece o entendimento de que a liminar do STF suspendeu os efeitos da Lei nº 11.738/2008 no exercício de 2008 estabelecendo que as obrigações dela decorrentes fossem consideradas a partir de 2009. Por meio dessa interpretação, o PSPN da rede pública estadual de Goiás, em janeiro de 2009, deveria ser R\$ R\$ 871,89, pois considera apenas a implementação dos 2/3 de diferença entre o vencimento inicial goiano e o PSPN; ou seja, como R\$ 950,00 menos R\$ 715,68 é R\$ 234,32, acrescentando 2/3 desse valor, R\$ 156,21, aos 715,68 do vencimento inicial goiano, chega-se a R\$ 871,89. Para janeiro de 2010 a AGU/MEC entenderam que o PSPN deveria ser integralizado no valor de R\$ 1.024,67, ou seja, aplicando-se ao PSPN de R\$ 950,00 a atualização de R\$ 7,86% (diferença do VMAA 2008/2009).

Como hipóteses de fatores que colaboraram para que o governo de Goiás adotasse a metodologia de implantação do Piso de forma parcelada, levantamos os seguintes pontos: *i*) como o último concurso para professores com formação em nível médio, modalidade normal,

aconteceu em 1998, todos os professores desse nível⁸⁸, nomeados naquela época, assim como os que possuem mais tempo de atuação, já acumularam algum tipo de benefício (quinqüênio, titularidade, gratificação de difícil acesso, entre outros) que elevam sua remuneração⁸⁹ à valores superiores ao do PSPN; *ii*) o fato do governo de Goiás pagar 30% da carga horária para atividades extraclasse (horas-atividades)⁹⁰ também colabora para ampliar a remuneração; *iii*) pouca perspectiva de mobilização do Sintego devido os pequenos avanços alcançados com os cinquenta e oito dias de greve em 2008.

As diferentes formas de interpretar como a Lei do Piso deveria ser implementada em Goiás pode ser mais bem observado por meio do gráfico abaixo.



Fonte: Gráfico elaborado para esse estudo.

É possível observar que o valor atribuído ao vencimento inicial do magistério público da rede estadual de Goiás é sempre menor do que seria caso a Lei do Piso estivesse sendo cumprida a partir das interpretações da CNTE/Sintego e da AGU/MEC. No mês de dezembro de 2009 os valores se aproximam, mas o evento da integralização do Piso (inciso III, do Art. 3º da Lei nº 11.738/2008) acoplado ao reajuste (Art. 5º) previsto para janeiro de 2010 provoca novo distanciamento entre os valores estabelecidos pelas normas em questão.

⁸⁸ E em função do Plano de Carreira, o mesmo se aplica aos professores que possuem licenciatura curta, licenciatura plena ou pós-graduação.

⁸⁹ Referência para definição do PSPN até o julgamento do mérito da ADI nº 4167/2008.

⁹⁰ Aspecto que no contexto de aplicação da Lei do Piso também foi suspenso pela ADI nº 4167/2008 até o julgamento do mérito.

Em função desses desencontros na forma de interpretação da Lei Federal adotada pelo Executivo estadual, o Dr. Everaldo Sebastião de Sousa, promotor de justiça, representando o Ministério Público do Estado de Goiás, na *Audiência Pública: em defesa do Piso*, leu o texto da representação do Procurador Geral de Goiás à Procuradoria Geral da República visando o procedimento para questionamento da constitucionalidade da lei estadual em questão.

É com perplexidade que o Ministério Público observa a desconsideração do princípio federativo quando a União editou a Lei Federal nº 11.738/09 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional dos profissionais do magistério público, lei considerada constitucional previamente pelo Supremo Tribunal Federal, o Estado de Goiás, logo depois, fez aprovar junto a Assembléia Legislativa norma suplementar que concede aumento parcelado aos referidos profissionais postergando o cumprimento da legislação nacional. Em análise prefacial vemos que a lei estadual não tem caráter de norma suplementar posto que não contempla norma geral culminando em flagrante confronto com a lei nacional. Por essa razão, ao que dá conta, o dispositivo estadual mencionado padece de vista de constitucionalidade. Acrescenta-se ainda o péssimo exemplo aos municípios, que se valendo da norma estadual, pretendem impor da mesma forma, norma descumprindo legislação nacional impositiva. O exemplo do Estado de Goiás foi inédito no Brasil e representa um péssimo exemplo, tanto para os outros Estados como para os Municípios. Assim, por colocar em risco a estabilidade e a segurança nas relações sociais, a norma em questão deve ser imediatamente questionada, requerendo ao ministério público, independentemente de outros procedimentos ou de incursões da CNTE, que seja analisada e estudada a viabilidade para tratar todas as medidas para a efetivação do Estado Democrático de Direito cumprindo o que a legislação federal determina. (GOIÁS, 2009b)

Observa-se que além de obstruir o itinerário regular do Piso na rede estadual, a Lei Estadual provoca uma demanda jurídica que pode demorar a ter um desfecho.

Mesmo diante da ameaça de uma possível mobilização capitaneada pelo Sintego e dos apontamentos do Ministério Público de Goiás, o Executivo estadual insistiu na metodologia do parcelamento. Em 04 de maio de 2010, por meio do Of. Mens. nº 075/2010, o governador Alcides Rodrigues encaminhou à Assembleia Legislativa o PL nº 75/2010 propondo a alteração da Lei nº 16.544/2009 que passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º [...]

II – 2,181% (dois inteiros e cento e oitenta e um milésimos por cento), mensalmente, no período de julho a outubro de 2010;

III – 1,317% (um inteiro e trezentos e dezessete milésimos por cento), em novembro de 2010. (NR) (GOIÁS, 2009c)

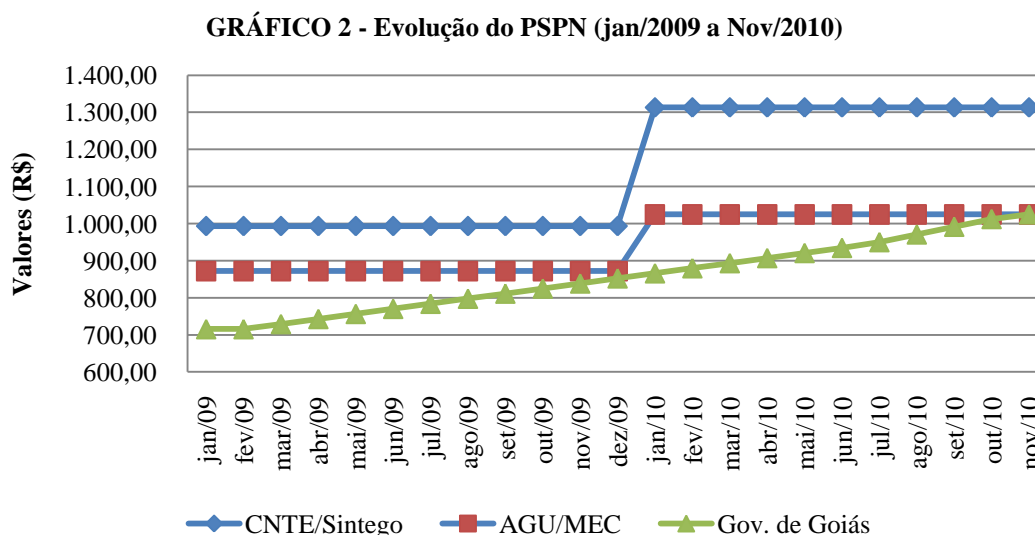
Considerando essas alterações a tabela, a seguir representa nominalmente o valor do PSPN em Goiás.

TABELA 15 - Evolução do PSPN em Goiás nos termos da Lei Estadual nº 17.038/2010

Mês/Ref.	Lei Estadual	
	Reajuste (%)*	Piso Salarial (R\$)
jul/10	-	950,00
ago/10	2,181	970,72
set/10	4,362	991,44
out/10	6,543	1.012,16
nov/10	7,86	1.024,67

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

O novo cenário examinado no Gráfico 2 apresenta a evolução do vencimento inicial para formação nível médio, 40 horas semanais, da rede pública estadual de Goiás, com início em março de 2009, até a proposição de atingir o PSPN em novembro de 2010⁹¹. Nessa análise mantêm-se o contraponto indicado nas interpretações na CNTE/Sintego e da AGU/MEC.



Fonte: gráfico elaborado para esse estudo.

Observa-se que há entre as linhas que representam o vencimento inicial da rede pública estadual de Goiás e o PSPN uma distância que diminui progressivamente do mês de janeiro ao mês de dezembro de cada ano. Essa tendência é consequência do parcelamento proporcional do Piso durante os períodos considerados. Como os percentuais aplicados a cada mês são iguais ou aproximados, esboça-se praticamente uma crescente que vai de março de 2009 a novembro de 2010. É visível a diferença que os profissionais do magistério público

⁹¹ A Lei nº 17.038/2010 não foi cumprida e o Piso não chegou à R\$ 1.024,67 como previsto. Em novembro de 2010 o vencimento inicial para a formação em nível médio no início de carreira, por 40 horas semanais, foi de R\$ 1.006,25. A promessa é que em dezembro o Piso seja integralizado.

estadual de Goiás deixam de receber em função da forma como a Lei do Piso está sendo implantada.

Considerando que a tabela de vencimentos dos profissionais do magistério da rede pública estadual de Goiás esteve congelada durante o período de 2006 a 2008, independente de estar rigorosamente sendo cumpridos⁹², os dispositivos de implantação e reajuste da Lei do Piso provocaram, de março de 2009 a novembro de 2010, um crescimento salarial de 40,6%. Desprezando a inflação desse período de aproximadamente 9%⁹³, a implantação do Piso em Goiás provocou um aumento real a partir da tabela vigente em fevereiro de 2009, superior a 30%.

Nem todos os demais órgãos do estado de Goiás tiveram reajuste em suas datas bases de 2009 e 2010. Dos que tiveram (TCE e TCM, por exemplo), de modo geral os reajustes foram de 6,48% em 2009 e de 4,11% em 2010. Sem a implantação do Piso, possivelmente seriam esses, na melhor das hipóteses, os reajustes do magistério público estadual. Há que se ressaltar ainda que os mesmos reajustes concedidos aos profissionais do magistério foram estendidos aos servidores administrativos da SEE.

Como perspectiva, seguindo a lógica de interpretação da AGU, a partir de janeiro de 2011 o Piso deve ser reajustado em 15,3%, ampliando ainda mais esse crescimento. Além disso, se depender das promessas de campanha do governador eleito, Marconi Perillo (PSDB), o Piso salarial de Goiás será maior que o PSPN⁹⁴.

2.2.3 O Plano de Carreira do Magistério e as Possíveis Consequências da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/2008 no Contexto da Rede Pública Estadual de Goiás

Considerando que a maior despesa da área educacional se refere à folha de pagamento⁹⁵, e a SEE de Goiás não é uma exceção, para a análise deste trabalho é preciso

⁹² Parcelamento em detrimento do reajuste em janeiro de cada ano.

⁹³ Referência: INPC/IBGE, calculado através do sistema disponível no site <<http://www.calculos.com/consulta10.php>> em 22 de outubro de 2010.

⁹⁴ Promessa registrada por meio de cartas assinadas pelo governador eleito, quando ainda em campanha, encaminhada aos professores da rede pública estadual de Goiás. O receio é saber de que forma a lei será interpretada para que isso aconteça.

⁹⁵ Em estudo realizado em 2003 e 2004 sobre custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas de Goiás, as despesas com pessoal nas unidades escolares representaram percentual variando predominantemente entre 85 e 90% (OLIVEIRA *et al.*, 2006).

compreender como está organizada a carreira do magistério público estadual de Goiás e qual o impacto que a implementação do PSPN causou nessa carreira.

O atual Estatuto e Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério Público Estadual de Goiás (Plano de Carreira do Magistério)⁹⁶ foi instituído pela Lei nº 13.909, de 25 de setembro de 2001, e atende os profissionais do magistério da educação básica e da educação profissional (Art. 1º).

O Plano de Carreira do Magistério se pauta em alguns conceitos que merecem destaque:

Art. 2º. Para os efeitos desta lei, entende-se por:

I – **rede estadual de ensino**, o conjunto de instituições e órgãos que realiza atividades de educação sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação;

II – **magistério público estadual**, o conjunto de profissionais da educação, titulares do cargo de professor, da rede estadual de ensino;

III – **professor**, o titular de cargo efetivo e/ou estável do quadro do magistério público estadual, com funções de magistério.

Art. 3º. Consideram-se **funções de magistério**, além da docência, as que oferecem suporte pedagógico direto a essa atividade, assim entendidas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, coordenação de caráter pedagógico, supervisão e orientação educacional. (GOIÁS, 2001, grifos do autor)

Mesmo sendo de 2001, a Lei nº 13.909 contemplou a definição de funções do magistério constantes do § 2º do Art. 2º da Lei nº 11.738/2008.

As definições supracitadas serão retomadas na análise do exercício financeiro de 2009 e em suas relações com os exercícios de 2008 e 2010, onde são discutidas as proporcionalidades entre o número de professores pagos pela SEE e o número de alunos atendidos na rede.

O legislador, além de definir as atividades pertinentes ao cargo de professor na rede pública estadual de ensino foi enfático ao afirmar que:

Art. 5º. É vedado atribuir ao professor atividades ou funções diversas das inerentes a seu cargo, ressalvando-se apenas:

I – o desempenho de funções transitórias de natureza especial;

II – a participação em comissões ou em grupos de trabalho incumbidos de elaborar programas ou projetos de interesse do ensino. (GOIÁS, 2001)

Dessa forma, o Art. 5º colabora com a possibilidade de uma apreciação dos dados referentes a quantitativos de professores em efetivo exercício independente de informações

⁹⁶ Devido a extensão do título do documento adotaremos sinteticamente *Plano de Carreira do Magistério* para nos referir à Lei nº 13.909/2001.

diretas da SEE. Porém, a crítica dos dados fica mais segura tendo como base o banco de dados da própria Secretaria e não apenas os relatórios do TCE.

Considerando a formação e não o nível de atuação dentro da educação básica, o quadro do magistério público estadual de Goiás é dividido em quatro níveis, com base nos quais é definida a progressão vertical. Cada nível se desdobra em sete referências que caracteriza a progressão horizontal.

Art. 11. O Quadro Permanente do Magistério (QPM) é constituído pelo cargo de provimento efetivo de professor e estruturado nos níveis, a seguir:

I – professor, nível I, formação em nível médio, na modalidade normal;

II – professor, nível II, formação em nível superior – Licenciatura Curta;

III – professor, nível III, formação em nível superior – Licenciatura Plena ou outra graduação correspondente às áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica, nos termos da legislação vigente;

IV – professor, nível IV, graduação com Licenciatura Plena, mais especialização lato sensu (com no mínimo 360 horas), na área educacional.

§ 1º. O exercício profissional do titular do cargo de professor será vinculado à área de atuação para a qual tenha prestado concurso público, ressalvado o exercício, a título precário, quando indispensável para o atendimento de necessidade do serviço em outra área de atuação.

§ 2º. Cargo é o lugar na organização do serviço público correspondente a um conjunto de atribuições com estipêndio específico, denominação própria, número certo e remuneração pelo poder público.

§ 3º. Nível é a posição do cargo no Plano de acordo a habilitação e formação do professor.

§ 4º. Cada nível do cargo de professor desdobrar-se-á em sete referências, identificadas pelas letras A, B, C, D, E, F e G.

§ 5º. Referência é a posição do professor no Plano dentro de um nível, de acordo com critérios estabelecidos para a progressão horizontal, previstos no art. 76. (GOIÁS, 2001)

Para sintetizar os níveis ocupados pelos professores, o Art. 204 do Plano de Carreira do Magistério atribui a todos eles um símbolo peculiar: ao Professor Nível I, PI; ao Professor Nível II, PII; ao Professor Nível III, PIII; e ao Professor Nível IV, PIV (GOIÁS, 2001).

A legislação contemplou ainda, no Quadro Transitório do Magistério, os cargos cujos titulares não possuem habilitação para o exercício de funções de magistério ao mesmo tempo em que determina a extinção desses cargos com sua vacância (Art. 12). Em caráter suplementar, o Art. 205 do Plano de Carreira do Magistério abre exceção para o exercício desses professores, cuja distribuição específica do Quadro se dá da seguinte maneira:

Art. 206. Os Professores Assistentes distribuem-se por cargos de quatro níveis, indicados pelas letras A até D:

I – no Nível A, com símbolo PA-A, estão os que não possuem escolaridade em nível de Ensino Fundamental completo.

II – no Nível B, com símbolo PA-B, estão os que possuem escolaridade em nível de Ensino Fundamental completo;

III – no Nível C, com símbolo PA-C, estão os que possuem escolaridade em nível do Ensino Médio completo;

IV – no Nível D, com símbolo PA-D, estão os que possuem escolaridade em nível superior que não seja Licenciatura Plena.

Art. 207. São as seguintes as áreas de atuação:

I – dos Professores Assistentes PA-A, PA-B e PA-C, as séries iniciais do ensino fundamental;

II – dos Professores Assistentes PA-D, as séries finais do ensino fundamental e ensino médio.

Parágrafo único. A critério do Secretário da Educação e para atender a interesse do ensino, os Professores Assistentes podem servir nas Subsecretarias Regionais e na Centralizada. (GOIÁS, 2001)

Além do vencimento atribuído por lei a seu cargo, o professor poderá receber gratificações, adicionais e indenizações (Art. 47)⁹⁷. Entretanto, apenas o adicional por tempo de serviço (quinquênio) e a gratificação de titularidade são incorporáveis para efeito de aposentadoria e disponibilidade (Parágrafo único, Art. 47).

Outros dois conceitos que possuem relação direta com a questão do PSPN, principalmente pela consequência da ADI nº 4167/2008 são *vencimento e remuneração*. Na Lei Estadual nº 13.909/2001 são atribuídas a esses termos as seguintes definições:

Art. 48. Vencimento é a retribuição paga ao professor pelo efetivo exercício do cargo, variando de acordo com o nível e a referência que tiverem sido alcançados.

Art. 49. Remuneração é o vencimento acrescido das vantagens de caráter permanente a ele legalmente incorporáveis.

[...]

Art. 50. O professor somente perceberá o vencimento ou a remuneração quando estiver em efetivo exercício do cargo ou nos casos de afastamento previstos em lei. (GOIÁS, 2001)

A Lei nº 11.738/2008 estabelece no §1º do Art. 2º que o Piso seria o valor abaixo do qual 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 jornada de, no máximo, 40 horas semanais. Porém, aceitando protesto dos governadores que moveram a ADI nº 4167/2008, o STF deliberou cautelarmente que até o julgamento final da Ação a referência para a instituição do Piso não é o vencimento e sim a remuneração. Isso significa que no caso da rede pública estadual de Goiás, o Executivo poderia considerar o adicional por tempo de

⁹⁷ Estão previstas as seguintes gratificações: pelo eventual desempenho do magistério em lugar insalubre ou perigoso; pelo eventual desempenho do magistério em lugar de difícil acesso ou provimento; pelo efetivo exercício de encargo de chefia, assessoramento e secretariado; de direção escolar; de representação de gabinete; de titularidade; por dedicação exclusiva; e de serviços especiais extraordinários e função de instrutor em programas de qualificação e atualização profissional. Os adicionais são: por tempo de serviço; e de trabalho noturno. No grupo das indenizações estão: ajuda de custo; diárias; restituição de despesas, quando não devam correr a expensas do professor.

serviço (quinqüênio) e a gratificação de titularidade para efeito de cumprimento da legislação federal, pelo menos até o julgamento da Ação. Contudo, até o momento, o governo de Goiás não manifestou nenhuma evidência de que estaria considerando essa prerrogativa para a implementação do Piso na rede pública estadual. Intenção dessa natureza demandaria alteração substancial na LDB goiana e no Plano de Carreira do Magistério. Enquanto isso não acontece, parece coerente uma análise que considera o PSPN na configuração original da Lei nº 11.738/2008, ou seja, como vencimento inicial da carreira.

O Art. 50 supramencionado ratifica a intenção do legislador em não deixar nenhuma brecha para eventuais desvios de função por parte dos integrantes do magistério público estadual. O problema parece ser o de que embora a intenção da norma seja inibir a escala de professores para outras funções que não sejam a de efetivo exercício das atividades de magistério, haverá possíveis interpretações que desconsiderarão essa determinação. Isso fica claro nas Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010 onde se atribui aos professores atividades que não constam do rol daquelas lembradas pela legislação estadual e muito menos pela legislação federal⁹⁸.

Para efeito da gratificação de titularidade a legislação preceitua que:

Art. 60. Será concedida ao professor efetivo uma gratificação de titularidade mediante a apresentação de certificado ou certificados de cursos de aprimoramento, aperfeiçoamento profissional ou pós-graduação na área educacional ou na sua área de formação, conforme o disposto no art. 61 desta lei.

§ 1º. Para a concessão da gratificação de que trata o caput deste artigo só serão considerados os cursos com duração mínima de 40 (quarenta) horas, oferecidos na modalidade presencial ou à distância, nos quais o professor tenha obtido aproveitamento igual ou superior a setenta por cento.

[...]

Art. 61. A gratificação de titularidade será calculada sobre o vencimento na referência que o professor ocupar, à razão de:

I - cinco por cento, para curso ou cursos de duração total igual ou superior a cento e oitenta horas;

II - dez por cento, para curso ou cursos de duração total igual ou superior a trezentas e sessenta horas;

III - quinze por cento, para curso de duração igual ou superior a quinhentas e quarenta horas;

IV - vinte por cento, para cursos de duração total igual ou superior a setecentas e vinte horas;

V - vinte e cinco por cento, para cursos de duração igual ou superior a novecentas horas;

VI - trinta por cento, para cursos de duração igual ou superior a um mil e oitenta horas;

VII - quarenta por cento, para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de mestrado;

VIII - cinquenta por cento, para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de doutorado.

⁹⁸ Voltaremos a essa discussão quando tratarmos das citadas Diretrizes no item 3.3 do Capítulo 3.

[...]

§ 3º. Os percentuais expressos nos incisos VII e VIII não são cumulativos entre si, nem com os demais incisos deste artigo. (GOIÁS, 2001)

De acordo com os dados do Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d), as titularidades representam aproximadamente 11% do custo geral da folha de pagamento do pessoal do magistério. No entanto, não foi informado o número de professores que já conquistaram esse benefício, mas através da vivência direta nas unidades escolares é possível supor que a maioria dos professores da rede pública estadual de Goiás possui até o percentual de 30% de titularidade. Isso se deve ao fato da facilidade de se conseguir rapidamente a carga horária de 1.080 horas, principalmente por meio da modalidade à distância⁹⁹. Por outro lado, poucos servidores possuem os demais 10% referentes a mestrado e os 10% referentes a doutorado, devendo-se ao fato do ingresso a esses cursos ainda ser muito restrito e também de tais percentuais não significarem incentivo convidativo aos portadores desses títulos à permanência na rede, principalmente o de doutorado.

Além da gratificação de titularidade, outra vantagem que se incorpora à remuneração do profissional do magistério da rede pública estadual de Goiás é a gratificação por tempo de serviço. Como preceitua o Art. 64 da Lei Estadual nº 13.909/2001, ao professor é concedido, por quinquênio de efetivo serviço público, um adicional por tempo de serviço de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento do respectivo cargo de provimento efetivo.

2.2.3.1 As progressões na carreira do magistério público estadual de Goiás

Progressão é a movimentação do professor efetivo e estável dentro da Carreira, tanto no mesmo nível (progressão horizontal) como de um nível para outro (progressão vertical).

Art. 75. A progressão vertical é a passagem do professor de um nível para o outro imediatamente superior e mediante a existência de vaga, desde que comprovada a habilitação exigida, salvo no caso da progressão do professor nível I para professor nível III.

§ 1º - A progressão por habilitação não altera a referência em que o professor se encontrava no nível anterior.

[...]

⁹⁹ Embora não seja objeto de nosso trabalho convém ressaltar como hipótese (e com base na vivência da escola) que muitos dos cursos procurados pelos professores da rede não oferecem uma formação que de fato colabore com a ampliação de seus conhecimentos teóricos nem tampouco para melhoria de sua prática docente. São procurados apenas com o objetivo de adquirir o título. O mesmo pode se deduzir sobre as especializações *latu sensu* nesta modalidade.

§ 4º. Após uma progressão vertical, o professor não poderá solicitar nova progressão vertical, pelo prazo mínimo de três anos, período em que será proibida a sua disposição.

§ 5º. A progressão por habilitação dar-se-á nos meses de janeiro e julho de cada ano, por ato do Governador do Estado. (GOIÁS, 2001)

Embora a legislação seja imperativa ao estabelecer que as progressões verticais dar-se-ão nos meses de janeiro e julho de cada ano, o Sintego tem denunciado o descumprimento desse dispositivo e colocado nas pautas de reivindicações a concessão do benefício aos profissionais do magistério. Segundo o Sintego (2008a), há casos em que os professores aguardam o benefício por mais de dois anos. A alegação do governo para o não atendimento sempre está situada na indisponibilidade financeira.

De acordo com o §2º, Art. 210 da Lei nº 13.909/2001 a diferença percentual entre os níveis são definidas da seguinte forma:

- I – do nível I para o nível II será de 13,07% sobre a referência correspondente do nível I;
- II – do nível II para o nível III será de 34,05% sobre a referência correspondente do nível II;
- III – do nível III para o nível IV será de 12,75% sobre a referência correspondente do nível III. (GOIÁS, 2001)

Além da progressão vertical, outra forma de movimentação na carreira é através da progressão horizontal, que consiste na movimentação, por merecimento, do professor de uma referência para outra, dentro do mesmo nível, desde que sejam cumpridas simultaneamente, as condições previstas no Art. 76, como segue:

- I – houver completado 3 (três) anos de efetivo exercício na referência;
 - II – tiver obtido resultado positivo na avaliação de desempenho relativa ao interstício de tempo referido no inciso anterior;
 - III – tiver participado, com aproveitamento de, pelo menos 120 horas, de programas ou cursos de capacitação que lhe dêem suporte para o seu exercício profissional, na modalidade presencial ou à distância, oferecidos pela Secretaria da Educação ou por instituição devidamente credenciada, desde que reconhecidos por órgão competente, com duração mínima de 20 (vinte) horas cada um.
- Parágrafo único. Caso a Secretaria da Educação não proceda à avaliação de desempenho prevista no inciso II, ou não ofereça programas ou cursos de capacitação previstos no inciso III do “caput”, não haverá prejuízo na progressão horizontal. (GOIÁS, 2001)

Como mostra esta disposição, são três as condições para que o professor seja contemplado com a vantagem da progressão horizontal: *i)* tempo de efetivo exercício, *ii)* avaliação de desempenho positiva e *iii)* participação em cursos de capacitação. Mais uma vez recorrendo à vivência na escola, é possível apresentar pelo menos uma crítica a cada uma das

condições. O cuidado que o legislador teve de estabelecer um interstício de três anos entre uma movimentação e outra obrigando o professor a permanecer em cada referência esse período de tempo não poderia admitir qualquer tipo de atraso na concessão regular do benefício, porém o que acontece é que os professores, assim que completam três anos em uma referência, fazem o protocolo de solicitação do benefício e não são atendidos de imediato. Acabam ficando mais de três anos na mesma referência. Sobre a avaliação de desempenho, há que se ressaltar que as tentativas adotadas pela SEE parecem não colaborar para diagnosticar e resolver as insuficiências e demandas do pessoal do magistério¹⁰⁰. A crítica à questão da capacitação se situa no mesmo ponto discutido nos termos para concessão de titularidade: a falta de qualidade dos cursos frequentados pelos professores.

Cumpridas as condições impostas pelo Art. 76, o Art. 210, no seu § 1º estabelece que ao passar de uma referência para qualquer das outras indicadas pelas letras A, B, C, D, E, F e G o professor terá seu vencimento acrescido de dois, quatro, seis, oito, dez e doze por cento, respectivamente, calculado sobre o valor da referência A.

A tabela a seguir expõe como está organizada a Carreira do magistério público estadual de Goiás.

TABELA 16 - Vencimentos do Magistério Público Estadual (fev. 2009)¹⁰¹

Quadro Permanente		Referências/Valores R\$							Quadro Transitório		
Cargo	CH	A	B	C	D	E	F	G	Cargo	CH	Valor R\$
Professor I	20	357,84	365	371,3	379,74	387,34	395,08	402,99	P-AA	20	306,05
	30	536,76	547,5	558,45	569,61	581,01	592,63	604,48		30	458,66
	40	715,68	729,99	744,59	759,49	774,68	790,17	805,97		40	611,55
Professor II	20	404,59	412,68	420,93	429,35	437,94	447,7	455,63	P-AB	20	323,73
	30	606,89	619,03	631,41	664,04	656,92	670,06	683,46		30	485,64
	40	809,19	825,37	841,88	858,72	875,89	893,41	911,28		40	647,52
Professor III	20	542,34	553,19	564,25	575,54	587,05	598,79	610,76	P-AC	20	341,74
	30	813,55	829,82	846,41	863,34	880,61	898,22	916,19		30	512,62
	40	1.084,71	1.106,40	1.128,53	1.151,1	1.174,12	1.197,61	1.221,56		40	683,5
Professor IV	20	611,49	623,72	636,2	648,92	661,9	675,14	688,64	P-AD	20	404,59
	30	917,26	935,61	954,32	973,41	992,88	1.012,73	1.032,99		30	606,89
	40	1.223,02	1.247,48	1.272,43	1.297,88	1.323,83	1.350,31	1.377,32		40	809,19

Fonte: Disponível em: <<http://www.sintego.com.br>>. Acesso em: 04 jul. 2009.

¹⁰⁰ Uma das justificativas para esse fato pode estar na inexistência de uma política de Estado para essa finalidade. A substituição periódica das regras de avaliação de desempenho colabora para a incompreensão de seus objetivos e para o descrédito, por parte dos professores, com relação a esse tipo de avaliação.

¹⁰¹ Tabela até fevereiro de 2009, quando foi alterada pela Lei nº 16.544/2009: *lei do parcelamento da implantação do PSPN*.

A carga horária do magistério público estadual de Goiás está proposta em três possibilidades: 20, 30 ou 40 horas semanais. Para qualquer dessas possibilidades, a Lei nº 13.909/2001 garante que:

Art. 123. O professor em efetiva regência de classe terá o percentual de 30% (trinta por cento) de sua jornada de trabalho a título de horas-atividade, benefício consistente em uma reserva de tempo destinada a trabalhos de planejamento das tarefas docentes, assistência, atendimento individual dos alunos, pais ou responsáveis, formação continuada, a serem cumpridos preferencialmente na unidade escolar. (GOIÁS, 2001)

A LDB da Educação de Goiás estabelece que 1/3 (um terço) da carga horária seja destinada a horas-atividades. Portanto, o Plano de Carreira do Magistério ao regulamentar apenas 30% da carga horária para esse fim, não contempla a determinação da LDB estadual.

Como já foi observado na discussão da Lei nº 11.738/2008, o STF suspendeu os efeitos do § 4º do Art. 2º que trata da composição da jornada de trabalho: até o julgamento final da ADI nº 4167/2008 não há a obrigação de destinar no mínimo 1/3 (um terço) da carga horária para horas-atividades. Como na rede pública estadual de Goiás as horas-atividades já estão garantidas na LDB e no Plano de Carreira do Magistério, para utilizar da prerrogativa inerente a liminar do STF, demandaria alteração nas citadas normas. Considerando que para os exercícios de 2008 e 2009, e até o momento de 2010, não foram apresentadas manifestações por parte do governo nesse sentido, a implementação do Piso deve atender os dispositivos originais da Lei nº 11.738/2008. E no que tange a esse fator, a legislação estadual tem prevalecido garantindo 30% da carga horária para horas-atividades.

Quanto aos Planos de Carreira do Magistério, a Lei nº 11.738/2008 estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar ou adequar seus atos legais até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do Piso para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do Art. 206 da Constituição Federal de 1988. Para subsidiar essa tarefa, o CNE baixou a Resolução CEB/CNE nº 02/2009. No caso da rede pública estadual de Goiás, o Executivo, até o momento de conclusão desse trabalho, não tomou nenhuma medida que não fosse a aprovação da Lei nº 16.544/2009 e da Lei nº 17.038/2010 que trataram do parcelamento da implantação do Piso.

Em novembro de 2010, a tabela de vencimentos dos profissionais da educação da rede pública estadual de Goiás deveria ser composta da seguinte forma:

TABELA 17 - Vencimentos do Magistério Público Estadual em nov./2010, caso a Lei nº 17.032/2010 fosse cumprida

Quadro Permanente		Referências/Valores R\$							Quadro Transitório		
Cargo	CH	A	B	C	D	E	F	G	Cargo	CH	Valor R\$
Professor I	20	512,33	522,58	531,60	543,69	554,57	565,65	576,97	P-AA	20	438,18
	30	768,50	783,87	799,55	815,53	831,85	848,49	865,45		30	656,68
	40	1.024,67	1.045,15	1.066,05	1.087,39	1.109,14	1.131,31	1.153,93		40	875,58
Professor II	20	579,27	590,85	602,66	614,71	627,01	640,99	652,34	P-AB	20	463,50
	30	868,90	886,29	904,01	950,73	940,53	959,35	978,53		30	695,31
	40	1.158,54	1.181,71	1.205,35	1.229,46	1.254,04	1.279,13	1.304,71		40	927,08
Professor III	20	776,49	792,02	807,86	824,02	840,50	857,31	874,45	P-AC	20	489,28
	30	1.164,79	1.188,08	1.211,83	1.236,07	1.260,80	1.286,01	1.311,74		30	733,94
	40	1.553,02	1.584,07	1.615,75	1.648,07	1.681,03	1.714,66	1.748,95		40	978,59
Professor IV	20	875,49	893,00	910,87	929,08	947,66	966,62	985,95	P-AD	20	579,27
	30	1.313,27	1.339,54	1.366,33	1.393,66	1.421,54	1.449,96	1.478,97		30	868,90
	40	1.751,04	1.786,06	1.821,78	1.858,22	1.895,37	1.933,28	1.971,96		40	1158,54

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

Embora o governo de Goiás tenha sancionado a Lei nº 17.038/2010 que estabelece a implementação do Piso com um parcelamento percentual que deveria ser concluído com os valores da tabela acima, isso não aconteceu. Em agosto de 2010 a primeira parcela da atualização não foi paga e a partir de setembro houve uma metodologia diferenciada. Os reajustes aconteceram de julho para setembro, de setembro para outubro e de outubro para novembro, obedecendo respectivamente os seguintes percentuais: 3,28%, 1,59% e 0,94%. De acordo com a nova lei estadual, o PSPN deveria ser pago em novembro de 2010, porém o valor do Piso ficou estabelecido em apenas R\$ 1.006,25¹⁰².

Apesar da forma com que o governo de Goiás está tratando o PSPN, pode-se observar, com base no Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d) e no banco de dados do TCE, que é decrescente o número de Professores Níveis I e II a cada ano que passa, pois não tem se realizado concurso público para esse grau de formação (nível médio na modalidade normal e licenciatura curta, respectivamente). Os professores desses níveis que eram (são) concursados têm ascendido aos níveis III e IV paulatinamente. Considerando que os concursos públicos para professor na rede pública estadual de Goiás têm exigido como requisito formação em

¹⁰² Tabela disponível em <<http://www.sintego.org.br>>. Acesso em: 13 nov. 2010. A expectativa é que em dezembro de 2010 o PSPN de R\$ 1.024,67, que deveria ter sido pago desde janeiro, passe a vigorar. Apesar do governo de Goiás ignorar a lei que ele mesmo sancionou, ao progredir de R\$ 715,68 (março de 2009) para R\$ 1.006,25 (novembro de 2010) o vencimento inicial e concomitantemente toda a tabela de vencimentos do Plano de Carreira do Magistério apresentou um crescimento de 40,6%, o que desconsiderando a inflação do período aponta para um aumento real superior a 30%.

licenciatura plena, o Piso para quem iniciar na rede a partir de novembro com uma jornada de 30 horas semanais, sendo 30% destinadas às horas-atividades, a partir do cumprimento da nova lei estadual de atualização, será de R\$ 1.164,79.

2.2.3.2 Perspectivas da junção entre o Piso e a carreira

Até a conclusão desse trabalho, em novembro de 2010, o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público Estadual de Goiás não sofreu nenhuma alteração como consequência da determinação da Lei do Piso¹⁰³. Considerando o Piso de R\$ 1.024,67 é possível projetarmos não só o vencimento inicial, mas também a remuneração mínima prevista a partir do Plano de Carreira.

Nesse sentido é preciso ratificar as seguintes considerações já abordadas nas discussões anteriores: *i)* o acesso ao magistério estadual de Goiás, por meio de concurso público, tem como requisito graduação em licenciatura plena, portanto o ingressante ingressa no nível III; *ii)* há uma diferenciação entre os níveis I, II, III e IV correspondendo a 13,7%, 34,05% e 12,75%, respectivamente; *iii)* após o período probatório (três anos) o professor pode ser contemplado com uma progressão para o nível IV (é crescente o número de professores com pós-graduação *lato senso*, exigência para progressão)¹⁰⁴; *iv)* após o período probatório, o professor pode ser contemplado com até 50% de adicional de titularidade¹⁰⁵, porém consideramos para projeção apenas a possibilidade de 30% porque os demais 20% são vinculados a mestrado (10%) e a doutorado (10%), o que representa um número bastante reduzido de casos; *v)* a cada cinco anos de exercício é concedido um adicional de 5% de quinquênio¹⁰⁶.

Com essas considerações a remuneração do professor poderia ser, a partir do cumprimento da atualização prevista na Lei Estadual nº 17.032/2010, conforme apresentada na tabela a seguir.

¹⁰³ Art. 6º da Lei nº 11.738/2008 que dispõe sobre a possibilidade de adequação dos planos de carreira.

¹⁰⁴ O que pode ser observado no Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d).

¹⁰⁵ A experiência nas unidades de ensino nos permite afirmar que não há dificuldade em se obter, principalmente através da formação à distância, os certificados que dão direito a esse benefício.

¹⁰⁶ Art. 64 da Lei Estadual nº 13.909/2001.

TABELA 18 - Possibilidade de remuneração do magistério público estadual de Goiás

Quadro Permanente		Referências/Valores R\$							Quadro Transitório		
Cargo	CH	A (0 a 3 anos)	B (3 a 6 anos)	C (6 a 9 anos)	D (9 a 12 anos)	E (12 a 15 anos)	F (15 a 18 anos)	G (18 a seguir)	Cargo	CH	Valor (R\$)
Professor I	20	512,33	679,35	717,66	761,17	776,40	820,19	865,46	P-AA	20	472,62
	30	768,50	1.019,03	1.079,39	1.141,74	1.164,59	1.230,31	1.298,18		30	708,30
	40	1.024,66	1.358,70	1.439,17	1.522,35	1.552,80	1.640,40	1.730,90		40	944,40
Professor II	20	579,27	768,11	813,59	860,59	877,81	929,44	978,51	P-AB	20	499,93
	30	868,90	1.152,18	1.220,41	1.331,02	1.316,74	1.391,06	1.467,80		30	749,96
	40	1.158,54	1.536,22	1.627,22	1.721,24	1.755,66	1.854,74	1.957,07		40	999,95
Professor III	20	776,49	1.029,63	1.090,61	1.153,63	1.176,70	1.243,10	1.311,68	P-AC	20	527,74
	30	1.164,79	1.544,50	1.635,97	1.730,50	1.765,12	1.864,71	1.967,61		30	791,63
	40	1.553,02	2.059,29	2.181,26	2.307,30	2.353,44	2.486,26	2.623,43		40	1.055,51
Professor IV	20	875,49	1.160,90	1.229,67	1.300,71	1.326,72	1.401,60	1.478,93	P-AD	20	624,80
	30	1.313,27	1.741,40	1.844,55	1.951,12	1.990,16	2.102,44	2.218,46		30	937,20
	40	1.751,04	2.321,88	2.459,40	2.601,51	2.653,52	2.803,26	2.957,94		40	1.249,60

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

Observa-se que um professor ingressante por meio de concurso público no Nível III perceberia apenas um vencimento inicial de R\$ 776,00, R\$ 1.164,79 ou R\$ 1.553,02, dependendo da carga horária semanal. O mesmo professor, após três anos de período probatório poderia ascender para a Referência B e para o Nível IV. Nessa hipótese, há a possibilidade do benefício da titularidade onde o professor poderia perceber uma remuneração de R\$ 1.160,90, R\$ 1.741,40 ou R\$ 2.321,88 dependendo da carga horária. No caso de uma carga horária de 40 horas semanais, com 30% destinadas às horas-atividades, a remuneração seria superior a duas vezes o valor do Piso. No entanto, é preciso ressaltar que nos últimos anos os citados benefícios, embora estando claros na legislação, não vêm sendo concedidos regularmente. Dessa forma é preciso reconhecer que não basta ter Piso e Plano de Carreira, mas garantir o PSPN atualizado no período legal, o cumprimento do Plano de Carreira, e ainda a viabilidade de mecanismos de formação inicial e continuada para que os profissionais do magistério obtenham a formação necessária para o pleito dos benefícios e conseqüentemente para melhoria de sua prática pedagógica.

Colabora para compreensão das possibilidades de remuneração dos profissionais do magistério público estadual de Goiás, o estudo de caso apresentado no Anexo E, realizado com os dados do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo, sediado no município de Turvânia.

2.2.3.2.1 O custo da remuneração do magistério público estadual de Goiás

A partir da Tabela 18, que contém as perspectivas de remuneração, foi possível determinar na Tabela 19 a projeção de custos dos profissionais do magistério da rede pública estadual de Goiás.

Para essa projeção foi considerado que o professor: *i*) recebe doze salários regulares durante o ano (doze salários)¹⁰⁷; *ii*) recebe um décimo terceiro salário (um salário); *iii*) recebe um terço de férias (0,333 salário); *iv*) acumula anualmente, em função do benefício da licença prêmio, dezoito dias de afastamento remunerado (0,6 salário)¹⁰⁸.

Considerando apenas esses itens, o professor custa anualmente, numa relação direta com o estado de Goiás, 13,933 salários. Valor que acrescido de 22% (contribuição patronal para a previdência)¹⁰⁹, gera um custo anual de dezessete vezes o salário pago mensalmente ao servidor. Logo, a proporção dos dezessete salários de custo distribuídos nos doze meses do ano resulta num custo mensal de 1,41 salários. Ou seja, o custo mensal de um professor na rede estadual de Goiás é 41% maior que o salário mensal que lhe é pago.

A Tabela 19, a seguir, apresenta o produto dessa análise.

TABELA 19 - Custo mensal de um professor dentro de cada posição da tabela de vencimentos

Quadro Permanente		Referências/Valores R\$							Quadro Transitório		
Cargo	CH	A	B	C	D	E	F	G	Cargo	CH	Valor R\$
Professor I	20	725,82	962,44	1.016,71	1.078,34	1.099,92	1.161,97	1.226,09	P-AA	20	620,77
	30	1.088,73	1.443,66	1.529,18	1.617,51	1.649,87	1.742,98	1.839,12		30	930,32
	40	1.451,64	1.924,86	2.038,87	2.156,71	2.199,85	2.323,95	2.452,16		40	1.240,43
Professor II	20	820,65	1.088,17	1.152,61	1.219,20	1.243,60	1.316,73	1.386,26	P-AB	20	656,64
	30	1.230,97	1.632,29	1.728,96	1.885,66	1.865,43	1.970,71	2.079,43		30	985,05
	40	1.641,30	2.176,37	2.305,29	2.438,49	2.487,24	2.627,61	2.772,57		40	1.313,39
Professor III	20	1.100,05	1.458,67	1.545,07	1.634,34	1.667,03	1.761,10	1.858,25	P-AC	20	693,16
	30	1.650,16	2.188,10	2.317,68	2.451,60	2.500,65	2.641,74	2.787,51		30	1.039,77
	40	2.200,16	2.917,40	3.090,19	3.268,75	3.334,12	3.522,28	3.716,61		40	1.386,37
Professor IV	20	1.240,31	1.644,65	1.742,08	1.842,72	1.879,57	1.985,65	2.095,19	P-AD	20	820,65
	30	1.860,51	2.467,04	2.613,17	2.764,16	2.819,45	2.978,53	3.142,89		30	1.230,97
	40	2.480,70	3.289,40	3.484,24	3.685,56	3.759,24	3.971,37	4.190,51		40	1.641,30

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

¹⁰⁷ Para essa análise, considera-se *salário* a remuneração especificamente composta pelos benefícios comuns a todos os professores: vencimento base, quinquênio e titularidade.

¹⁰⁸ Art. 109 da Lei Estadual nº 13.909/2001.

¹⁰⁹ Que incide sobre o vencimento base, o quinquênio e a titularidade. Itens considerados para elaboração da Tabela 18.

2.2.3.3 A Resolução CEB/CNE nº 02/2009 e o Plano de Carreira da Rede Pública Estadual de Goiás

A Resolução CEB/CNE nº 02/2009¹¹⁰ foi aprovada em 28 de maio de 2009 e substituiu a Resolução CEB/CNE nº 03/1997. A necessidade de novas diretrizes para elaboração dos Planos de Carreira é consequência, dentre outros, da aprovação da Lei nº 11.494/2007 e da Lei nº 11.738/2008, que determinaram que esses instrumentos de valorização salarial do magistério fossem elaborados ou adequados de forma a contemplar os preceitos legais recém-estabelecidos.

Embora seja de 2001 e tenha sido elaborado sob as determinações da Resolução CEB/CNE nº 03/1997, o atual Estatuto e Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério Estadual de Goiás¹¹¹ contempla grande parte do que preceituam as novas diretrizes, o que pode ser observado no Anexo G. A principal novidade para a rede pública estadual de Goiás foi a determinação de se considerar o PSPN como referência para estruturação da carreira, o que foi atendido pelo governo Alcides Rodrigues (PP), mesmo que de forma fragmentada como já abordado no item 2.2 desse estudo.

2.2.4 O Piso no Contexto da Conferência Nacional de Educação

A Conferência Nacional de Educação, realizada em Brasília no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi precedida de Conferências Municipais ou Intermunicipais, seguidas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal. O Documento Referência para as discussões previa a Conferência como

[...] um acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil. Sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pai/mães (ou responsáveis) de estudantes se reunirão em torno da discussão pela melhoria da qualidade da educação brasileira, a partir do tema central: **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.** (BRASIL, 2009f, p. 4, grifo do autor)

¹¹⁰ Anexo F.

¹¹¹ Lei nº 13.909 de 25 de setembro de 2001.

A questão da valorização salarial do magistério público da educação básica foi apresentada no *Eixo IV - Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação*. O Documento Referência aponta como obstáculos à valorização dos profissionais da educação as diferentes realidades regionais e administrativas. Lembra que “a aprovação do Piso Salarial para os Profissionais do Magistério pelo Congresso Nacional se coloca como um importante avanço nas lutas em prol da superação desses desafios” (p. 77). No entanto, ressalta que ainda

[...] faz-se necessária a criação de um plano de carreira específico para todos os profissionais da educação que abranja: piso salarial nacional; jornada de trabalho em uma única instituição de ensino, com tempo destinado à formação e planejamento; condições dignas de trabalho; e definição de um número máximo de alunos por turma, tendo como referência o custo-aluno-qualidade (CAQ). (BRASIL, 2009f, p. 77)

Além disso, lembra que também é importante

[...] a valorização dos profissionais da educação por meio da reformulação das Diretrizes Nacionais de Carreira, da implantação e implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, elaborado com a sua participação paritária, considerando promoção, progressão e titulação como critérios automáticos de desenvolvimento na carreira, garantindo o pagamento, por parte dos entes federados, das despesas advindas de sua formação e qualificação. (BRASIL, 2009f, p. 78)

O Documento Final da Conae¹¹² reconheceu como conquista a aprovação da Lei nº 11.738/2008, mas pontuou a necessidade de avanços quanto ao valor do PSPN.

Um passo na conquista dos direitos acima mencionados foi a recente Lei nº. 11.738/08, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, que estabelece **piso salarial nacional** de R\$ 950,00 para os/as professores/as da educação básica, com formação em nível médio e em regime de, no máximo, 40h semanais de trabalho, passando a vigorar a partir de 2009. Além disso, a Lei deliberou sobre outro aspecto que também interfere positivamente na qualidade da educação: melhores condições de trabalho. Agora, cada professor/a poderá destinar 1/3 de seu tempo de trabalho ao desenvolvimento das demais atividades docentes, tais como: reuniões pedagógicas na escola; atualização e aperfeiçoamento; atividades de planejamento e de avaliação; além da proposição e avaliação de trabalhos destinados aos/às estudantes. Tais medidas devem avançar na perspectiva de uma carga horária máxima de 30h semanais de trabalho, com, no mínimo, um terço de atividades extraclasse e piso salarial de R\$ 1.800,00, atribuindo-se duas vezes o valor do piso salarial, para professores com dedicação exclusiva. (BRASIL, 2010b, p. 95, grifo nosso)

Como o Piso é atribuído aos profissionais com formação em nível médio; nessa perspectiva um professor, por exemplo, da rede pública estadual de Goiás, com formação

¹¹² Durante a realização da Conae, a CNTE, além de garantir presença na agenda oficial do evento, realizou intensa mobilização em defesa do Piso e da carreira do magistério.

superior, atuando com dedicação exclusiva (carga horária referência de 30 horas semanais) perceberia em início de carreira um vencimento inicial de R\$ 5.456,16¹¹³.

Certamente um vencimento inicial nessas proporções teria maiores possibilidades de se enquadrar no critério de indivisibilidade (MONLEVADE, 2000) que caracteriza o PSPN como instrumento de valorização salarial docente.

¹¹³ Para essa definição considera-se a manutenção do disposto no atual Estatuto e Plano de Carreira do Magistério que estabelece uma diferença de 51,56% entre o vencimento inicial do Professor Nível I (médio, modalidade normal) e o do Professor Nível III (licenciatura plena). Dessa forma, R\$ 1.800,00 mais 51,56% chegaria ao vencimento inicial do Professor Nível III com o valor de R\$ 2.728,08. Como a Conae propõe atribuir duas vezes esse valor para dedicação exclusiva teríamos um vencimento inicial de R\$ 5.456,16 para o professor que possui licenciatura plena.

CAPÍTULO 3 - O CENÁRIO CONTÁBIL DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E A IMPLANTAÇÃO DO PISO

A Constituição Estadual de Goiás de 1989 estabelecia em seu texto original que o estado aplicaria na manutenção e desenvolvimento do ensino público, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, pré-escolar e de educação especial, 30% da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências. Em 2003, no governo Marconi Perillo (PSDB), esse percentual foi reduzido por meio da Emenda Constitucional nº 33/2003 para 25%, o que viria a ser ratificado com a Emenda Constitucional nº 39/2005. O texto da Constituição Estadual passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 158 O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 28,25% (vinte e oito e vinte cinco centésimos por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, **destinando pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica**, prioritariamente nos níveis fundamental e médio, e na educação profissional [...]. (GOIÁS, 2005a, grifo nosso)

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, esse dispositivo ratifica a vinculação estadual de pelo menos 25% da receita de impostos, inclusive as de transferência, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica. Embora não proíba a aplicação na educação infantil, destaca a prioridade para os níveis fundamental e médio, e educação profissional.

Sobre a vinculação supracitada, exerce influência o dispositivo criado pela EC nº 53/06: o Fundeb. Com a característica de equalização de parte dos recursos vinculados à educação oriundos do estado e seus respectivos municípios, o Fundeb funciona como um mecanismo de subvinculação. Por representar a maior parcela da receita da SEE de Goiás e por ter sido criado com o objetivo de colaborar para a valorização do magistério da educação básica pública, inclusive garantindo pelo menos 60% dos recursos para esta finalidade, o Fundo merecerá nesse capítulo, pontuações específicas. A análise particular do Fundo pretende verificar se há de fato a materialização das condições necessárias, operacional e financeiramente, para a implementação do PSPN do magistério na rede pública estadual de Goiás, com base, também, nesse mecanismo de financiamento.

Embora a Lei nº 11.738/2008 tenha saído do Congresso Nacional com determinação de que o PSPN fosse implantado considerando a possibilidade de sua parcial retroatividade a janeiro de 2008, o veto presidencial ao inciso I do Art. 3º, abriu a prerrogativa de sua

implantação a partir de janeiro de 2009. Dessa forma, nossa análise sobre o cenário financeiro da SEE de Goiás contempla com mais profundidade o exercício financeiro de 2009, buscando estabelecer a relação com os exercícios de 2008 e 2010.

Como a Lei do Piso foi aprovada em julho de 2008, a SEE teve mais de cinco meses para planejar sua implantação parcial em janeiro de 2009, inclusive podendo prever alterações no planejamento da rede visando a viabilidade do benefício.

Em 2008 são relevantes a deflagração de greve na maioria das escolas estaduais, as negociações para que o PSPN fosse cumprido a partir de janeiro de 2009 e o descumprimento pelo estado da aplicação do percentual mínimo de 25% em educação¹¹⁴. Em 2009 destaca-se o evento do parcelamento da implementação do Piso. E em 2010, além da implementação do Piso continuar sendo efetivada a *conta-gotas* soma-se o fato da desatualização provocada pelo descumprimento do Art. 5º da Lei nº 11.738/2008, que determina que o Piso seja atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009 tendo como referência o valor anual mínimo por aluno no Fundeb.

Para análise do exercício de 2009, bem como de sua relação com os exercícios de 2008 e 2010, no que se refere aos conflitos e limites da implantação do Piso a partir do contexto contábil, objetivo desse capítulo, foram considerados quatro fatores: *i*) receitas, *ii*) despesas, *iii*) número de professores e *iv*) de alunos matriculados na rede pública estadual de Goiás. As informações foram colhidas a partir do banco de dados do TCE-GO (GOIÁS, 2008b; 2009g; 2009h; 2009i; 2010e; 2010f; 2010g) e dos relatórios disponibilizados pela SEE (GOIÁS, 2009f).

Sobre a análise dessas informações é preciso ressaltar que a Constituição Estadual de Goiás abre caminho para que o TCE tenha um banco de dados importante ao determinar que:

Art. 30 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e as entidades da administração indireta ou fundacional encaminharão ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade, no mês seguinte a cada trimestre:

I - o número total dos servidores e empregados públicos nomeados e contratados por classe de cargos e empregos, no trimestre e até ele;

II - a despesa total com o pessoal, confrontada com o valor das receitas no trimestre e no período vencido do ano;

III - a despesa total com noticiário, propaganda ou promoção, qualquer que tenha sido o veículo de planejamento, estudo e divulgação.

§ 1º - O Tribunal de Contas do Estado consolidará e divulgará, em trinta dias, em órgão oficial da imprensa, os dados de que trata este artigo.

§ 2º - O Tribunal de Contas do Estado, trimestralmente, encaminhará à Assembléia Legislativa o relatório de que tratam os incisos I, II e III deste artigo. (GOIÁS, 1989)

¹¹⁴ GOIÁS, 2009i, p. 02.

Porém, os dados apresentados pelo TCE são informados pelo governo. Nesse caso, ressalta-se que

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a maquiagem contábil. Por exemplo, um governo pode lançar na documentação contábil uma despesa como se fosse da educação, mas que concretamente é de outro setor. (DAVIES, 2003, p. 155)

Como o banco de dados do TCE fundamentou parte das análises realizadas, é preciso reconhecer que estas informações estão sujeitas a distorções, principalmente na relação entre o contabilizado e o executado. Considerando o Relatório das Contas do Governador, não é possível afirmar que as contas apresentadas pelo TCE representam, de fato, a aplicação realizada em despesas consideradas de MDE.

3.1 EXERCÍCIO DE 2008: prenúncio de descompromisso com a valorização salarial docente

O ano de 2008 foi marcado por uma série de eventos que apontam para a falta de prestígio da educação dentro da administração pública do estado de Goiás. Sob alegação de ter recebido de herança do governo anterior dívidas¹¹⁵ que inviabilizavam maiores investimentos na valorização salarial docente, o governo se viu diante de uma das maiores greves da educação estadual dos últimos anos. Evidenciava-se a indisposição do governo estadual para cumprir o Plano de Carreira do Magistério com efetivas reivindicações da categoria, representada pelo Sintego. Nesse contexto acontece no cenário nacional a aprovação da Lei nº 11.738/2008 gerando mais um direito aos professores e consequentemente demandando maiores investimentos por parte do governo do estado. Apesar das promessas de que a Lei do Piso seria cumprida, o que se viu em 2008 (e se concretizou nos anos subsequentes) foi o prenúncio de que a valorização salarial docente não

¹¹⁵ Em entrevista à Rádio 730, no dia 09 de fevereiro de 2010, Sinomil Soares da Rocha, Superintendente do Controle Interno da Secretaria da Fazenda, afirmou que o Governo Alcides Rodrigues (PP) herdou do Governo Marconi Perillo (PSDB) uma dívida de 1,2 bilhões de reais. Citou que enquanto o estado arrecadava 435 milhões mensais, as despesas eram de 535 milhões mensais, gerando um déficit progressivo (disponível em: <<http://www.portal730.com.br>>; acesso em nov. 2010). Por ter sido eleito com o apoio do ex-governador do estado, o atual governo só iniciou suas queixas a partir do segundo ano de sua gestão e se tornaram denúncias públicas com a proximidade do novo pleito eleitoral (2010) onde PP e PSDB tomaram rumos diferentes. Apesar das críticas do governador Alcides Rodrigues, vale registrar que as contas do ex-governador, Marconi Perillo, receberam parecer positivo do TCE e aprovação da Assembléia Legislativa.

estaria no elenco dos compromissos do governo¹¹⁶ e a implantação do Piso efetivamente ameaçada.

3.1.1 Salários Defasados, Greve e Promessas do Executivo Estadual

Em Goiás, a atual situação dos trabalhadores em educação, dentre eles o professores, é de desprestígio frente a outras profissões¹¹⁷. Essa perversidade do círculo vicioso do desinvestimento na valorização salarial dos educadores quase sempre é escondida da sociedade através de caras campanhas publicitárias que cristalizam o discurso de que a educação é prioridade (COSTA; SOUZA, 1997).

O Plano Estadual de Educação de Goiás, embora não acolha o conceito de Piso salarial nacional para o magistério, defende a existência de um “salário condigno, competitivo, equivalente, no mercado de trabalho, ao de outras profissões que requerem nível similar de formação” (GOIÁS, 2008a, pág. 69). Uma vez que a maioria dos servidores da educação possui curso superior, principalmente os professores, evidencia-se que a proposição do PEE de equivalência entre os salários pagos aos profissionais da educação e outras profissões que exigem igual formação ainda é algo a ser conquistado, inclusive dentro da gestão estadual.

Para desafios dessa natureza o governo de Goiás não demonstrou nenhuma ação: após três anos sem reajuste salarial e mais de 1,7 mil professores aguardando há mais de dois anos pela progressão vertical na carreira, 2008 foi marcado por uma das maiores greves acampadas em Goiás pelos trabalhadores em educação. De acordo com o Jornal do Sintego (2008b), de 31 de julho a 29 de setembro, foram cinquenta e oito dias de luta, com atividades de mobilização praticamente diárias. Porém, denuncia o jornal que

Nada, entretanto, foi suficiente para sensibilizar o governador, a secretária da Educação, Milca Severino e o secretário da Fazenda, Jorcelino Braga. Nenhum dos pontos reivindicados da nossa data-base foi atendido. Nem o cumprimento do documento assinado em outubro do ano passado para garantir a reposição, nem a

¹¹⁶ Como evidência para esse fato cita-se a ausência do PSPN na aprovação do Plano Estadual de Educação/2008 e nas Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010, SEE.

¹¹⁷ Como exemplo, cita-se o Concurso Público 01/2009/TCE/GO que prevê para o Cargo de Analista de Controle Externo (várias formações superiores) uma remuneração inicial para 2010 no valor de R\$ 3.790,67. Cita-se ainda o Concurso Público 04/2010/PM/SSP/GO que prevê para o Cargo de Soldado (Curso Superior em qualquer área) uma remuneração inicial de R\$ 1.680,00.

reforma de centenas de escolas em condições precárias de funcionamento, tampouco a resolução de vez de pendências nas progressões verticais, entre outros. Ao contrário, e com agilidade impressionante – que infelizmente não é a mesma para resolver o que de fato precisa – o governo optou pela busca de sua imagem arranhada, tentando mostrar que por deter o poder, faz (ou ao menos tenta) dele o que quer. E, de forma autoritária, cortou nossos salários do mês de setembro, numa demonstração de quem faltou à aula no dia em que foi ensinado sobre estado democrático e de direito. O pior, porém, veio depois. Nos jornais da capital, o governo comemorou ter economizado 9 milhões de reais com o corte dos salários. E a secretária Milca teve a coragem de sair dizendo que ‘se não repuserem as aulas, cortaremos o ponto novamente em janeiro’. (SINTEGO, 2008b, p. 01)

Como a reposição das aulas aconteceu, se estendendo em muitas escolas até fevereiro de 2009, a reposição dos salários cortados em setembro de 2008 também foi realizada.

Segundo o Sintego, na ocasião da greve houve a promessa do Executivo estadual de que o PSPN seria implantado em janeiro de 2009, o que também foi prometido ao Ministério Público de Goiás, conforme afirmou o Dr. Everaldo Sebastião¹¹⁸, promotor de justiça. Frustrando as expectativas, isso não aconteceu, acumulando um período de três anos sem reajuste para o magistério público estadual.

Em 2009, grande parte das escolas da rede estadual de Goiás iniciou o ano letivo fazendo a reposição dos dias paralisados em 2008 em função da greve. Permanecia viva a esperança de que o governo de Goiás fosse cumprir sua promessa e implantar as determinações da Lei do Piso ainda no mês de janeiro.

Como já mencionado, só em 12 de maio de 2009 foi sancionada a Lei Estadual nº 16.544/2009 reajustando os vencimentos do magistério público estadual numa fragmentação composta por dezesseis parcelas de 1,91% (março/2009 a junho/2010) e uma de 2,181% (julho/2010), portanto em dezessete meses.

Conforme argumentação do governo era a proposta possível dentro das limitações governamentais. Porém esse argumento não fora usado para outras categorias. Estranhamente o tratamento dispensado a outros órgãos do governo foi diferente. A discriminação quanto a valorização salarial docente da rede pública estadual de Goiás pode ser observada no fato de que a maioria dos demais órgãos do governo de Goiás foram contemplados com reajustes salariais referentes às datas bases dos Planos de Carreira das respectivas categorias¹¹⁹. Esperava-se que o governo de Goiás tratasse a implantação do Piso com o mesmo cuidado dispensado aos servidores de outros órgãos do estado.

¹¹⁸ *Audiência Pública: em defesa do Piso*, realizada no auditório da Faculdade de Educação da UFG no dia 25 de junho de 2009.

¹¹⁹ Como pode ser observado por meio das leis estaduais nº 16.590/2009 (Tribunal de Contas dos Municípios), 16.615 (Tribunal de Contas do Estado), 16.617 (Ministério Público de Goiás), dentre outras, que concedem reajuste de 6,48% aos servidores retroativos a maio de 2009.

3.1.2 Receitas e Despesas da Educação

Em 2008, a receita líquida de impostos do Estado de Goiás foi de R\$ 6.815.685.656,00 (seis bilhões, oitocentos e quinze milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e seis reais), dos quais no mínimo 25%, ou seja, R\$ 1.703.921.414,00 (um bilhão, setecentos e três milhões, novecentos e noventa e um mil, quatrocentos e quatorze reais) deveriam ser destinados a Manutenção e Desenvolvimento da educação básica, à luz da Constituição Estadual. Porém, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado¹²⁰ foram aplicados apenas 23,73% dos recursos. Mais de 86 milhões de reais deixaram de ser aplicados em educação durante o exercício. O quadro se agrava ainda mais se deixarem de ser contabilizados para efeito da aplicação, o pagamento questionável¹²¹ de inativos e pensionistas. Nesse caso, a aplicação cai para 20,13%, e o déficit ultrapassa a casa dos 332 milhões de reais. Na Conclusão¹²² sobre as contas do estado referentes ao exercício de 2008, no que interessa a este trabalho, foram levantados pelo TCE os seguintes pontos:

- c) não atendimento de recomendação deste Tribunal, nas contas de 2008, de elaboração de um plano de exclusão, das despesas com pagamentos de inativos, da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao disposto no art. 212 da Constituição Federal;
- d) não atendimento de recomendação deste Tribunal, nas contas de 2008, para identificação, na execução orçamentária, do valor empenhado especificamente para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica;
- e) descumprimento da legislação do FUNDEB quanto ao pagamento de despesas de exercícios anteriores;
- f) descumprimento do art. 158 da Constituição Estadual, que estabelece um percentual de 25% a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista que o índice atingido foi de 23,73%, quando consideradas as despesas realizadas no exercício, excluindo as inscrições em restos a pagar que não tinham disponibilidades financeiras vinculadas;
- g) na tentativa de recomposição do percentual (de 23,73% para 25,31%) aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino, no período de janeiro a abril de 2009, foram feitos repasses financeiros à Secretaria de Educação, no valor de R\$ 107.369.417,98, para o pagamento de restos a pagar de 2008. Parte dos restos a pagar da Secretaria da Educação, desconsiderado no cálculo deste Tribunal por não haver disponibilidade financeira, foi efetivado com a transferência para a AGETOP,

¹²⁰ GOIÁS, 2009i.

¹²¹ A Lei nº 9.394/1996 no Art. 71, não prevê como de MDE o pagamento de inativos e pensionistas. No Art. 71, inciso VI determina a exclusão do que se considera MDE dos servidores em “atividade alheia a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (BRASIL, 1996b).

¹²² GOIÁS, 2009g.

em 13 de janeiro de 2009, de acordo com convênios celebrados objetivando a construção, ampliação, manutenção e adequação de unidades escolares. As referidas obras serão executadas no exercício de 2009. (GOIÁS, 2009g)

Apesar das *ressalvas* apontadas pelo TCE serem explícitas e muitas delas reincidentes¹²³, tanto a conclusão quanto o parecer encaminhado a Assembleia Legislativa sugeriram a aprovação, o que foi acatado e aprovado¹²⁴. Nada mais constava que algumas recomendações sugerindo a correção das falhas em 2009. Nesse sentido, parece ser necessário revisitar o questionamento de Davies (1999) “Tribunal de Contas: faz as contas ou faz de conta na avaliação dos gastos governamentais em educação?” O caso goiano não deixa dúvida de que quando faz as contas e expõe os indícios de irregularidade, omite na tomada de decisões.

Com relação aos Tribunais de Contas, afirma Davies (2003, p. 156)¹²⁵ que

[...] sua eficácia ou confiabilidade é limitadíssima, para não dizer nula, pois são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de ‘afinidade’ entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Uma frase famosa no Brasil resume bem a atitude dos TCs e também do Poder dito Público como um todo: ‘Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei’. (Grifos do autor)

Na Conclusão sobre as Contas do Estado de Goiás referente a 2009, publicada em junho de 2010, o TCE insiste recomendando que é preciso “garantir, em 2010, a execução das obras previstas nos convênios celebrados com a Agetop, computadas no índice de 2008 da educação e da saúde” (GOIÁS, 2009g), ou seja, até dezembro de 2009 as obras não haviam sido executadas¹²⁶. No entanto, as Contas do Governo de Goiás de 2008 e 2009 foram regularmente aprovadas pela Assembleia Legislativa. Diante desse contexto quem poderá garantir que tais obras serão executadas?

Para não perder o rumo com relação à problematização desse trabalho, convém a pergunta: o que essa análise teria haver com a implantação do PSPN na rede estadual de Goiás? São de verificações dessa natureza que se pretende evidenciar as limitações que permeiam a implantação desse novo parâmetro de valorização salarial do professor.

¹²³ GOIÁS, 2008b.

¹²⁴ Conforme depoimento do deputado estadual, Mauro Rubens (PT), na mencionada Audiência Pública.

¹²⁵ A partir de estudos realizados em municípios do estado do Rio de Janeiro.

¹²⁶ No Parecer do Confundeb referente ao exercício de 2009 (*Apud* GOIÁS, 2010e), o colegiado ressalta que não conseguiu acompanhar o andamento da construção de diversas unidades escolares.

3.2 EXERCÍCIO DE 2009: o contexto da implantação parcelada do Piso

3.2.1 Receitas e Despesas da Educação em 2009

As receitas e despesas da educação básica da rede pública estadual de Goiás em 2009 foram cotejadas pelo Tribunal de Contas do Estado e encaminhadas à Assembleia Legislativa para apreciação.

Conforme o Relatório das Contas do Estado de Goiás/2009, a execução do orçamento foi realizada de acordo com a Tabela 20.

TABELA 20 - Receitas e Despesas vinculadas a MDE na rede pública estadual de Goiás em 2009

(Continua)		
Item	Descrição/2009	valor (R\$)
Receita Bruta de Impostos		
1	Receita de Impostos	7.683.559.848
1.1	Receita Resultante do ICMS	6.772.055.023
1.2	Receita Resultante do ITCD	62.120.746
1.3	Receita Resultante do IPVA	437.709.392
1.4	Receita Resultante do IRRF	411.674.687
2	Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	1.339.873.582
2.1	Cota-Parte FPE	1.286.730.602
2.2	ICMS-Desoneração - L.C. nº 87/1996	19.520.280
2.3	Cota-Parte IPI-Exportação	33.622.011
2.4	Cota-Parte IOF-Ouro	688
3	Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	9.023.433.430
Deduções de Transferências Constitucionais		
4	Receita Resultante do ICMS Repassada aos Municípios (25% de 1.1)	1.629.888.280
5	Receita Resultante do IPVA Repassada aos Municípios (50% de 1.3)	218.190.252
6	Cota-Parte IPI-Exportação Repassada aos Municípios (25% de 2.3)	0
7	Total das Deduções de Transferências Constitucionais (4+5+6)	1.848.078.532
8	Total da Receita Líquida de Impostos (3-7)	7.175.354.898
Receitas adicionais para financiamento do ensino		
9	Receita de Aplicação Financeira de Outros Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	0
10	Transferências do FNDE	264.103.375
10.1	Transferências do Salário Educação	0
10.2	Outras Transferências do FNDE	264.103.375
11	Transferências de Convênios Destinadas a Programas de Educação	113.194.208
12	Receita de Operação de Crédito Destinada à Educação	0
13	Outras Receitas Destinadas para funcionamento do ensino	0
14	Total da Outras Receitas Destinadas ao Ensino (9+10+11+12+13)	377.297.583

(Continuação)

Item	Descrição/2009	valor (R\$)
Receitas do Fundeb		
15	Receitas destinadas ao Fundeb	1.298.489.390
15.1	Receita Resultante do ICMS Destinada ao Fundeb - [20% DE (1.1-4)]	975.181.005
15.2	Receita Resultante do ITCD Destinada ao Fundeb - (20% de 1.2)	12.192.303
15.3	Receita Resultante do IPVA Destinada ao Fundeb - [20 DE (1.3-5)]	43.150.504
15.4	Cota-Parte FPE Destinada ao Fundeb - (18,33% de 2.1)	257.346.120
15.5	ICMS-Desoneração Destinada ao Fundeb - (18,33% de 2.2)	3.904.056
15.6	Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao Fundeb - [18,33% de (2.3-6)]	6.724.402
16	Receitas Recebidas do Fundeb	1.054.973.758
16.1	Transferências de Recursos do Fundeb	1.051.640.425
16.2	Complementação da União ao Fundeb	0
16.3	Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	3.333.333
17	Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (15.1-14)	-246.875.965
Despesas do Fundeb		
18	Pagamento dos Profissionais do Magistério	1.025.972.792
18.1	Com Ensino Fundamental	-
18.2	Com Ensino Médio	-
18.3	Programa Apoio Administrativo (Pessoal)	876.214.455
19	Outras Despesas	79.050.481
19.1	Com Ensino Fundamental	79.050.481
19.2	Com Ensino Médio	-
20	Total das Despesas do Fundeb (17+18)	1.105.023.273
Mínimo de 60% do Fundeb na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio (17/15)x100%		96,34%
Deduções para fins de limite do Fundeb para pagamento dos Profissionais do Magistério		R\$
21	Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do Fundeb	-
22	Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do Fundeb	9.601.032
23	Total das Deduções Consideradas para Fins de Limite do Fundeb (21+22)	9.601.032
24	Mínimo de 60% do Fundeb na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio (18 / 23) X 100%	96,34%
Controle da Utilização de Recursos no Exercício Subsequente		R\$
25	Recursos Recebidos do Fundeb em 2008 que não Foram Utilizados	22.717.750
26	Despesas Custeadas com o Saldo do Item 25 até o 1º Trimestre de 2009	13.116.718
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - Despesas Custeadas com a Receita Resultante de Impostos e Recursos do Fundeb		
Receitas com Ações Típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Inicial Atualizada		R\$
27	Impostos e Transferências Destinadas à MDE (25% de 8)	1.793.838.724
Despesas com Ações Típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Inicial Atualizada		R\$
28	Educação Infantil	-
29	Ensino Fundamental	2.928.311
29.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	1.215.685
29.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	1.712.626
30	Ensino Médio	2.208.684
30.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	-
30.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	2.208.684
31	Ensino Superior	29.268.797
32	Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	47.164

		(Conclusão)
Item	Descrição/2009	valor (R\$)
33	Administração Geral	1.313.391.425
33.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	953.711.089
33.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	359.680.336
34	Formação de Recursos Humanos	2.403.338
34.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	338.162
34.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	2.065.176
35	Contribuição Patronal	149.758.337
35.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	149.758.337
35.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	0
36	Pagamento de Inativos	131.303.309
36.1	Despesas Custeadas com Recursos do Fundeb	0
36.2	Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	131.303.309
37	Outras	8.634.530
38	Total das Despesas para Fins de Limite (28 + 29 + 30 + 31 + 32 + 33 + 34 + 35 + 36 + 37 + 38)	1.639.943.894
39	Resultado Líquido das Transferências do Fundeb = (17)	-246.857.965
40	Despesas Custeadas com a Complementação do Fundeb no Exercício	0
41	Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb até o Bimestre	3.333.333
42	Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do Fundeb	0
43	Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de Outros Recursos de Impostos	0
44	Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	22.354.230
45	Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	31.645.960
46	Total das Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional (39 + 40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45)	-189.524.441
47	Total das Despesas para Fins de Limite (38 - 46)	1.829.468.335
48	Mínimo de 25% das Receitas Resultantes de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino1 ((47) / (8)X 100%)	25,50%

Fonte: Síntese realizada a partir GOIÁS, 2010e.

Com uma variação positiva no percentual de 5,28% com relação a 2008, a receita líquida de impostos do estado de Goiás em 2009 atingiu o valor de R\$ 7.175.354.898,00 (sete bilhões, cento e setenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e noventa e oito reais). Desse valor 25%, no mínimo deveriam ser destinados a Manutenção e Desenvolvimento da educação básica, conforme determina a Constituição Estadual, o que atingiria o valor de R\$ 1.793.838.724,00 (um bilhão, cento e noventa e três milhões, oitocentos e trinta e oito mil, setecentos e vinte e quatro reais).

A partir dos dados apresentados na Tabela 13, é possível observar que para a implementação do PSPN em janeiro de 2009, seguindo a interpretação da AGU/MEC (Piso de R\$ 950,00), haveria uma demanda de aumento na folha de pagamento do magistério estadual de aproximadamente 21,82%. Salienta-se que é possível relacionar o aumento percentual dos vencimentos iniciais com o conseqüente aumento, numa proporção aproximada, da folha de

pagamento, porque a maioria dos itens que compõem a remuneração dos professores incidem sobre o vencimento inicial¹²⁷, ressaltando apenas os casos das gratificações de função ou semelhante que não são, obrigatoriamente, aumentadas na mesma época e proporção.

Considerando a interpretação da CNTE/Sintego para implementação do Piso de R\$ 1.132,40, demandaria aumentar a folha do magistério em aproximadamente 38,82%.

Para esses casos o desafio do governo de Goiás seria conseguir, com uma arrecadação crescente de 5,28% de 2008 para 2009, aumentar a folha de pagamento do magistério em 21,82% ou em 38,82%, o que considerando o *crescimento vegetativo* da folha seriam ainda maiores.

Conforme pode se observar no Anexo D, mesmo considerando a implementação parcelada e apenas parcial do PSPN em 2009, a folha de pagamento dos professores da rede pública estadual de Goiás aumentou aproximadamente 16%, mais de três vezes o crescimento percentual de arrecadação do estado.

3.2.1.1 A questão das despesas com inativos computadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A partir dos documentos do TCE pode-se constatar que o governo de Goiás deixou de atender a recomendação de implantar um mecanismo de retirada das despesas com inativos da base de cálculo do percentual de aplicação em MDE, em respeito ao disposto no Art. 212 da Constituição Federal de 1988. Pode-se constatar ainda que mesmo incluindo os inativos e pensionistas para efeito de aplicação dos 25%, esse percentual não foi atingido em 2008. De acordo com o tribunal,

Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público (excluídos os gastos com inativos e pensionistas) de R\$1.371.848.370,96, equivale a 20,13% do total da receita líquida de impostos que foi de R\$ 6.815.685.656,39.

Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público de R\$1.617.542.950,21, equivale a 23,73% do total da receita líquida de impostos que foi de R\$6.815.685.656,39. (GOIÁS, 2009i, p. 16)

No Relatório das Contas do Estado de Goiás, referentes a 2008, o TCE faz questão de pontuar o impacto causado pelo pagamento de inativos e pensionistas com recursos que deveriam ser destinados exclusivamente à MDE. Isso também se deve ao fato de que em 2007 o TCE já havia solicitado do Executivo estadual um plano de retirada dos inativos da Folha de Pagamento da Educação, o que não foi atendido. Essa também sempre foi uma reivindicação

¹²⁷ Ver Anexo E.

do Conselho Estadual do Fundef e posteriormente Fundeb, pois o pagamento de inativos com recursos de MDE diminui a perspectiva de avanços na valorização dos profissionais da educação de um modo geral, inclusive dos que não estão em atividade.

Para discutir a aplicação mínima de 25% em educação referente ao exercício de 2009, o TCE cita novamente o caso dos inativos ao se pronunciar nos seguintes termos:

Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público (excluídos os gastos com inativos e pensionistas) de R\$1.567.075.620,21, equivale a 23,67% do total da receita líquida de impostos que foi de R\$7.175.354.897,61.

Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público de R\$1.829.468.335,31, equivale a 25,50% do total da receita líquida de impostos que foi de R\$7.175.354.897,61. (GOIÁS, 2010e, p. 21)

Embora o TCE não tenha imposto nenhum tipo de consequência ao governo do estado de Goiás pelo fato de incluir nas despesas com MDE o pagamento de inativos e pensionistas, a forma com que insiste em concluir a análise para definição da aplicação, apontando uma aplicação inferior a 25% quando considerada esta despesa, reflete também a insistência de outros colegiados, como o Confundeb, em apontar que tais despesas não deveriam ser incluídas para cotejo da aplicação mínima. O entendimento do governo de que essas despesas devem estar entre aquelas consideradas para MDE possui influência direta na inviabilidade dos investimentos na valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Considerando o apontamento do TCE para retirada dos inativos da base de cálculo de MDE, isso representaria R\$ 262.075.620,31¹²⁸ (duzentos e sessenta e dois milhões, setenta e cinco mil, seiscentos e vinte reais e trinta e um centavos) disponíveis para outros investimentos. Por esse motivo, essa discussão é imprescindível no que se refere às perspectivas de implementação regular do PSPN na rede pública estadual de Goiás.

Desde 2007 o TCE já vinha recomendando nos relatórios das contas do estado a retirada dos aposentados e pensionistas da relação das despesas com MDE, o que não estava acontecendo. Na Conclusão¹²⁹ referente a 2008, o Tribunal se pronunciou da seguinte forma:

c) não atendimento de recomendação deste Tribunal, nas contas de 2008, de elaboração de um plano de exclusão, das despesas com pagamentos de inativos, da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao disposto no art. 212 da Constituição Federal. (GOIÁS, 2009g)

¹²⁸ Para esse cálculo, o TCE considerou o pagamento de todos os inativos, mesmo aqueles que foram pagos com os recursos da Contribuição Patronal.

¹²⁹ GOIÁS, 2009g.

Em atendimento a essa ressalva, o governador Alcides Rodrigues encaminhou ao TCE o Ofício nº 745/2009-GAB/Gov., afirmando que

A fim de sanar essa pendência, decorrente de práticas que vem sendo adotadas por administrações que transcendem a atual gestão, o Estado de Goiás se compromete a gradativamente deixar de computar como gastos de vinculação com Educação, na proporção de 10% ao ano, as despesas com pagamento de inativos que excedam a contribuição patronal. Desta forma o Estado estará aplicando cada vez mais recursos em Educação. (GOIÁS, 2009d)

Embora o TCE informe que o item 3.2 das “Notas Explicativas do Balanço Orçamentário do Estado de Goiás 2009” encaminhada por meio do Ofício nº 1133/2010 GSF (Gabinete da Secretaria da Fazenda) aponta que o “Estado já está deixando de computar como gastos da Educação, na proporção de 10% ao ano, as despesas com pagamento de inativos que excedam a contribuição patronal” no Relatório das Contas do Estado referente a 2009 não foi observada nenhuma evidência de que isso tenha acontecido. Em 2008 a despesa com pagamento de inativos foi de R\$ 221.725.484,00 e em 2009 esse valor chegou a R\$ 262.075.620,31, ou seja, apontando um aumento superior a 18%.

Mesmo assim, a Conclusão¹³⁰ sobre as contas do estado referentes ao exercício de 2009 considerou que houve:

b) atendimento de recomendação deste Tribunal, neste exercício, de elaboração de um plano de exclusão, das despesas com pagamentos de inativos, da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao disposto no art. 212 da Constituição Federal. (GOIÁS, 2010e)

Nota-se que ao mesmo tempo em que o Relatório das Contas do Estado insiste em apontar a aplicação inferior a 25% na educação ao se considerar o pagamento dos inativos¹³¹ (considerando toda a despesa), a conclusão do próprio Tribunal é de conivência com o governo ao aceitar a proposta imprecisa de retirada proporcional da despesa com inativos do cálculo desse percentual.

Além da fragilidade do instrumento de comprometimento do governo¹³² há de considerar ainda a possibilidade de ambígua interpretação. Primeiro, pode-se considerar que o governo poderá, a cada ano, retirar 10% da despesa com inativos: retirar 10% em 2009, 20% em 2010, até atingir 100% em 2018. Uma segunda interpretação poderá considerar que de

¹³⁰ GOIÁS, 2010e.

¹³¹ GOIÁS, 2010e, p. 21.

¹³² Simplesmente um ofício encaminhado ao TCE.

toda a despesa com inativos se retire 10% em cada ano. Dessa forma não haverá garantia de que as despesas com inativos computadas para efeito de aplicação mínima deixem de existir, uma vez que naturalmente haverá algum aumento na folha de pagamento dos inativos, e dependendo das circunstâncias ser superior a 10%.

Embora não se tenha notado evidências no Relatório do TCE quanto ao cumprimento dessa medida no exercício de 2009, pode-se deduzir a partir dos dados disponíveis, que se o pagamento de inativos além da contribuição patronal foi de R\$ 131.303.309,00 (GOIÁS, 2010e, p. 19), deixaram de ser incluídas no cálculo dos 25% em 2009 despesas na ordem de R\$ 14.589.252,56. Ainda não é o ideal, mas já representa algum avanço. São recursos que estariam disponíveis para aplicação em despesas que realmente colaboram para MDE, dentre elas, indiscutivelmente a implantação do PSPN.

3.2.1.2 Despesas questionáveis em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O Relatório do TCE sobre as contas do Executivo estadual em 2009 apresenta despesas que continuam sendo, numa interpretação mais rigorosa do Art. 71 da LDB, no mínimo, questionáveis.

TABELA 21 - Despesas questionáveis para efeito do mínimo definido no Art. 158 da Constituição Estadual e na LDB (2009)

Item	Ações	Valor pago em 2009
1	Apoio ao desenvolvimento de atividades técnicas do Programa Salário Escola	R\$ 301.086,00
2	Fornecimento de Merenda Escolar (educação básica)*	R\$ 43.602.028,00
3	Concessão de Bolsas Universitárias	R\$ 29.268.791,00
TOTAL.....		R\$ 73.171.905,00

Fonte: Tabela elaborada para este estudo a partir de GOIÁS, 2010g.

*Apenas de complementação aos recursos dos programas do FNDE.

Com relação aos itens 1 e 2 a Lei nº 9.394/1996, em seu Art. 71, é clara ao determinar que não constituirão despesas de MDE aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação bem como despesas que se configurem com características de assistência social (inciso IV). Uma vez que a Constituição Estadual de Goiás, Art. 158, determina que 3,25% das receitas provenientes de impostos devem ser destinadas a Ciência e

Tecnologia¹³³, inclusive a educação superior estadual, e que 25%, no mínimo, devem ser destinados à educação básica (GOIÁS, 1989), a concessão de bolsas universitárias não deveriam estar vinculadas ao primeiro percentual?

Desconsiderar as despesas citadas para fins de aplicação dos 25%, mínimos, na educação não significa desconsiderar sua relevância: todas são importantes e podem colaborar para a melhoria da qualidade da educação. Porém, tanto a legislação federal quanto a estadual possuem dispositivos para garantir que os escassos recursos de MDE não sejam alvo de desvio de finalidade.

Caso as despesas supracitadas, R\$ 73.171.905,00, juntamente com os R\$ 131.303.309,00 de despesas com inativos, fossem retiradas do cálculo para aferição da aplicação mínima definida constitucionalmente, o índice atingido seria de 22,15%. Nota-se, dessa forma, que o entendimento sobre quais despesas devem compor o rol das que são permitidas para MDE é um fator que limita as perspectivas de maiores investimentos, mesmo dentro do que deveria ser considerado mínimo.

Apenas garantir que o mínimo de 25% seja realmente aplicado em educação seria suficiente para garantir a valorização salarial do magistério através da implantação do PSPN nos termos da Lei nº 11.738/2008? Embora dependesse de outros fatores como, por exemplo, a proporção de alunos por professor na rede, uma ampliação orçamentária desta natureza seria um incremento a mais para viabilizar o PSPN na rede pública estadual de Goiás.

3.2.1.3 A aplicação dos 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Em 2009, a SEE de Goiás recebeu por meio do Fundeb R\$ 1.051.640.425,00. Somados aos recursos de aplicação financeira, que renderam R\$ 3.333.333,00, o montante do Fundeb atingiu R\$ 1.054.973.758,00 proporcionando uma média mensal de R\$ 87.914.479,83. Desse valor, no mínimo, 60% deveria ter sido aplicado no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica¹³⁴ em efetivo exercício (Art. 22 da Lei 11.494/2007), sendo estes os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico

¹³³ *Preventivamente*, o governo de Goiás fez aprovar na Assembléia Legislativa, no dia 12 de maio de 2009, a EC nº 043. Com essa Emenda fica determinado através da nova redação do Art. 158 que “Para o cumprimento dos percentuais previstos nos incisos I a IV, serão consideradas as despesas com pessoal do corpo docente e técnico administrativo ativo e **inativo**.” (NR) (Grifo nosso). Os incisos I a IV tratam da destinação e distribuição do percentual de 3,25% da receita de impostos para a área de ciência e tecnologia, sendo 2% destinado à Universidade Estadual de Goiás.

¹³⁴ Embora o Art. 22 da Lei nº 11.494/2007 trate de recursos anuais, a organização desses recursos em forma de média não compromete a análise dos dados.

direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (inciso II).

De acordo com o TCE, o pagamento dos profissionais do magistério que atuam no ensino fundamental e médio atingiu o percentual de 96,34% dos recursos do Fundo. Porém o Confundeb insiste em ressaltar que não foi possível discriminar na prestação de contas apresentada pela SEE se de fato todos os profissionais pagos com esses recursos são pertencentes ao quadro do magistério com atuação nos ensinos fundamental e médio.

Dessa forma, resta saber quem o estado considerou profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Em 2007 e 2008, o TCE já havia recomendado a identificação, na execução orçamentária, do valor empenhado especificamente para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica. Semelhantemente também o Conselho Estadual do Fundef e posteriormente Conselho Estadual do Fundeb, insistiram em fazer ressalvas na análise das contas recomendando que os profissionais da educação básica em efetivo exercício fossem identificados¹³⁵.

De acordo com a Conclusão do TCE referente às contas de 2009 houve

c) atendimento de recomendação deste Tribunal, no exercício de 2009, para identificação, na execução orçamentária, do valor empenhado especificamente para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica. (GOIÁS, 2010e, p. 02)

Entretanto, não foi essa a conclusão que chegou o Conselho Estadual do Fundeb. O próprio Relatório das Contas do Estado referente a 2009, elaborado pelo TCE, registra que o Conselho sugeriu a aprovação das contas com ressalvas, dentre elas a de que mais uma vez não foi “possível identificar de forma qualitativa se os recursos foram utilizados para pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental e médio” (p. 26). Mesmo assim a Conclusão do TCE sobre a apreciação das Contas/2009 foi pela sugestão de aprovação. Dentre as recomendações elencadas pelo TCE destacam-se:

d) garantir o cumprimento do plano de ação visando a exclusão, na proporção de 10% ao ano, das despesas com pagamentos de inativos que excedam a contribuição patronal, conforme documento encaminhado a este Tribunal pelo Exmo. Sr. Governador Alcides Rodrigues;
e) implementar ações no sentido de dar maior transparência a destinação dos recursos destinados ao Fundeb;

¹³⁵ Pode ser verificado nas atas de reuniões do Conselho Estadual do Fundef e posteriormente do Conselho Estadual do Fundeb, nos anos de 2006, 2007 e 2008.

g) garantir, em 2010, a execução das obras previstas nos convênios celebrados com a Agetop, computadas no índice de 2008 da educação e da saúde. (GOIÁS, 2010e)

De acordo com Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d) produzido para atendimento a esse trabalho foram pagos com os recursos do Fundeb em 2009, em média, 30.352 professores, conforme demonstra a tabela a seguir.

TABELA 22 - Média mensal do nº de professores pagos com recursos do Fundeb (2009)

Cargo	Qt. Média Mensal	(%)
Professor Assistente A	178	0,59
Professor Assistente B	26	0,09
Professor Assistente C	2.642	8,70
Professor Assistente D	2.914	9,60
Professor Nível I	1.194	3,94
Professor Nível II	67	0,22
Professor Nível III	13.317	43,87
Professor Nível IV	10.014	32,99
Total	30.352	100,00

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

Considerando que em 2009 havia 36.719 professores em atividade na SEE, 82,66% foram pagos com recursos do Fundeb. Os demais foram pagos com recursos do Tesouro Estadual e a despesa contabilizada como MDE. De acordo com a SEE não houve pagamento de inativos com recursos do Fundeb.

Como foram aplicados R\$ 1.025.972.792,00 no pagamento dos profissionais do magistério via Fundeb, o investimento médio mensal por professor foi de R\$ 2.816,88, valor compatível com o custo de um professor, atuando com 40 horas semanais, nível III da referência B¹³⁶ em diante. É compatível também com a distribuição apresentada na Tabela 22, onde 76,87% dos professores se encontram nos níveis III e IV, portanto representando custos mais elevados que nos demais níveis.

No entanto, permanecem as incertezas do Confundeb sobre a real situação de lotação do pessoal do magistério, ou seja, através dos instrumentos de prestação de contas disponíveis não foi possível identificar quais, onde e como atuam os profissionais do magistério computados como em efetivo exercício na educação básica.

¹³⁶ Ver Tabela 19.

Obedecendo aos percentuais de contribuição ao Fundo apresentados na Tabela 2, o número de alunos atendidos e os fatores de ponderação¹³⁷ para captação dos recursos em 2009 é possível observar que o estado de Goiás transferiu para o Fundeb mais recursos do que recebeu. A importância de R\$ 246.875.965,00 (duzentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, novecentos e sessenta e cinco reais), obedecendo os critérios da Lei do Fundeb, deixaram de ser aplicados na rede estadual de ensino e foram distribuídos para os municípios. Com isso não se pode afirmar que todos os municípios foram beneficiados uma vez que a distribuição dos recursos também acontece horizontalmente, entre os próprios municípios, de acordo com o número de matrículas e o citado mecanismo dos fatores de ponderação.

3.2.2 A relação entre o Número de Professores e a Quantidade de Alunos Atendidos no Contexto do Financiamento

Foram elencados três fatores concretos que interrelacionados podem matematicamente influenciar na possibilidade ou não de valorização salarial dos professores da rede pública estadual de Goiás por meio do PSPN: *i*) o número de alunos atendidos; *ii*) o número de professores pagos pela rede e; *iii*) a disponibilidade financeira do estado para aplicação em MDE.

A disponibilidade financeira do estado para financiamento da educação básica em 2009, excluída a transferência via Fundeb para os municípios, foi de R\$ 1.546.857.965,00 conforme apontado na Tabela 20. O número de alunos atendidos e o número de professores pagos pela SEE serão analisados a seguir.

3.2.2.1 Alunos atendidos na rede pública estadual de Goiás em 2009

Em 2009 a rede pública estadual de Goiás possuía 1.165 escolas em 38 regionais do estado. Foram atendidos 601.835 alunos em 19.635 turmas. Considerando “T” o número de

¹³⁷ Portaria Normativa/MEC nº 41/07 que dispõe sobre os fatores de ponderação a serem considerados para distribuição dos recursos do Fundeb em 2008 (BRASIL, 2007e).

Turmas, “A” o número de alunos e “M” a média de alunos por turma, a Tabela 23, a seguir, apresenta os dados de atendimento na educação básica da rede.

TABELA 23 - Alunos Atendidos na rede pública estadual de Goiás (2009)

SUBSECRETARIA	Total Ens. Fund. 1ª Fase			Total Ens. Fund. 2ª Fase			Total Ens. Médio			Total Geral*		
	T	A	M	T	A	M	T	A	M	T	A	M
ANAPOLIS	84	2020	24	772	23420	30	634	20710	33	1539	46576	30
AP. DE GOIÂNIA	334	10482	31	890	30031	34	691	24688	36	1915	65201	34
CAMPOS BELOS	86	904	11	121	2768	23	53	1590	30	260	5262	20
CATALÃO	116	2933	25	209	5977	29	163	4865	30	499	13919	28
CERES	50	1047	21	140	3786	27	96	2887	30	297	7825	26
FORMOSA	20	427	21	207	5601	27	203	5891	29	442	12044	27
GOIANESIA	37	945	26	270	8622	32	165	5934	36	481	15598	32
GOIÂNIA	412	10876	26	1132	40925	36	1256	49038	39	2951	102574	35
GOIÁS	101	2070	20	180	4834	27	116	3108	27	397	10012	25
GOIATUBA	21	572	27	64	1721	27	68	2027	30	160	4390	27
INHUMAS	73	1719	24	224	6997	31	143	4507	32	454	13335	29
IPORÁ	84	2222	26	160	4281	27	120	3293	27	368	9885	27
ITABERAI	24	406	17	111	2871	26	60	2004	33	195	5281	27
ITAPACI	60	1371	23	164	3689	22	112	2879	26	340	8011	24
ITAPURANGA	74	1474	20	143	2549	18	79	2230	28	302	6307	21
ITUMBIARA	77	1829	24	187	5096	27	179	5384	30	455	12444	27
JATAI	25	675	27	199	5685	29	171	5151	30	424	11865	28
JUSSARA	66	1374	21	118	3101	26	101	2760	27	285	7235	25
LUZIANIA	0	0	0	770	28620	37	603	22813	38	1373	51433	37
MINAÇU	36	694	19	62	1843	30	88	2507	28	186	5044	27
MINEIROS	37	1272	34	141	4198	30	57	1704	30	251	7350	29
MORRINHOS	80	2357	29	183	6264	34	154	5253	34	417	13874	33
PALMEIRAS/GO	52	1447	28	162	4749	29	119	3821	32	333	10017	30
PIRACANJUBA	83	2031	24	107	2813	26	80	2083	26	270	6927	26
PIRANHAS	44	830	19	78	1898	24	72	1891	26	206	4789	23
PIRES DO RIO	62	1404	23	135	3712	27	116	2870	25	313	7986	26
PLANALTINA	8	115	14	467	19016	41	398	14347	36	873	33478	38
PORANGATU	38	868	23	129	3383	26	114	3391	30	289	7742	27
POSSE	65	1442	22	158	3963	25	97	2744	28	320	8149	25
QUIRINÓPOLIS	53	1191	22	112	2847	25	112	2822	25	296	7032	24
RIO VERDE	25	691	28	217	7334	34	205	7663	37	469	16006	34
RUBIATABA	36	536	15	54	1086	20	36	1071	30	126	2693	21
STA HELENA/GO	25	836	33	166	5480	33	96	3028	32	288	9350	32
SLMBelos	40	868	22	130	3435	26	82	2475	30	261	6929	27
S.M.ARAGUAIA	11	267	24	97	2885	30	65	2038	31	185	5272	28
SILVANIA	42	1118	27	97	2922	30	69	2143	31	208	6183	30
TRINDADE	161	4353	27	310	9232	30	186	5970	32	695	19869	29
URUAÇU	83	1882	23	234	6526	28	182	5331	29	512	13948	27
TOTAL - 38	2725	67548	25	9100	284160	31	7341	244911	33	19635	601835	31

Fonte: Relatório de Matrículas da SEE/GO, 2009.

*Incluídos os alunos do ensino especial, do ensino profissionalizante e do contraturno.

Considerando que os 601.835 alunos matriculados na rede estadual de ensino em 2009 foram distribuídos em 19.635 turmas, atingiu-se uma média de 31 alunos por turma, a mesma referente ao ano letivo de 2008.

A Lei nº 26/1998, que institui o sistema educativo do estado de Goiás, estabelece que

Art. 34 - A relação adequada entre o número de alunos e o professor, nas redes pública e privada, deve levar em conta as dimensões físicas das salas de aula, as condições materiais dos estabelecimentos de ensino, as necessidades pedagógicas de ensino e aprendizagem, visando à melhoria da qualidade do ensino e, também, o máximo de:

- a) 25 alunos para a pré-escola;
- b) 30 alunos para as duas primeiras séries do ensino fundamental;
- c) 35 alunos para as terceiras e quartas séries do ensino fundamental;
- d) 40 alunos para as quinta a oitava séries do ensino fundamental e para o ensino médio.

§ 1º - Os critérios para definição da relação do número de criança/adulto serão, nas creches, definidos pelo Conselho Estadual de Educação.

§ 2º - Estabelece-se como critério, para a definição das dimensões físicas adequadas, o espaço de 1,2m² e 2,5m² para o professor, ressalvando-se os limites acima. (GOIÁS, 1998)

Observa-se que, com relação à distribuição dos alunos por turma, há certa regularidade. As médias apresentadas na Tabela 26 contemplam o que estabelece a LDB estadual. Entretanto, os relatórios apresentam escolas onde a média é superior a quarenta e cinco alunos por turma.

Outra fonte utilizada para aferição do número de alunos matriculados na rede foi o Censo Escolar 2009. De acordo com o Censo/Inep/2009 haviam matriculados na rede 591.857 alunos. Uma diferença de 9.978 alunos se comparado ao quantitativo apontado pelo Relatório de Matrículas 2009 da SEE. A justificativa para essa variação está no fato de que o Censo foi concluído no segundo semestre e o relatório foi elaborado no primeiro: essa diferença pode ser o resultado da evasão, característica principalmente no ensino noturno.

Para atender os 601.835 alunos cadastrados no sistema da rede estadual de Goiás, no ano letivo de 2009, foram disponibilizados R\$ 1.546.857.965,00. O custo aluno médio anual chegou a R\$ 2.570,44, o que mensalmente significa um investimento de R\$ 214,20 por estudante.

3.2.2.2 Professores pagos pela Secretaria de Estado da Educação de 2008 a 2010

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de professores pagos pela SEE nos exercícios de 2008, 2009 e 2010¹³⁸.

TABELA 24 - Professores em atividade, pagos pela SEE (2008 - 2010)

Cargos	Média mensal		
	2008	2009	2010
PAA	298	277	263
PAB	41	37	33
PAC	2.415	2.943	3.481
PAD	2.209	3.220	3.979
P I	2.352	1.757	1574
P II	133	101	86
P III	18.289	15.116	14.531
P IV	9.910	12.526	12.487
Total	35.646	35.977	36.434

Fonte: Tabela elaborada para este estudo considerando os dados GOIÁS, 2010d.

Também foram pagos pela SEE professores aposentados e pensionistas, conforme demonstra a tabela abaixo:

TABELA 25 - Quantidade de Professores inativos, pagos pela SEE (2008 – 2010)

Cargos	Média Mensal		
	2008	2009	2010
PAA	901	845	877
PAB	134	136	135
PAC	334	346	354
PAD	54	56	57
P I	8.667	8.724	8.796
P II	989	1.004	1.016
P III	2.015	2.289	2.532
P IV	4.347	4.745	5.221
Total	17.389	18.143	18.987

Fonte: Tabela elaborada para este estudo considerando os dados GOIÁS, 2010d.

Dos 54.120 professores pagos pela SEE em 2009, estavam em atividade 35.977. Os demais, que somam 18.143 se enquadravam como aposentados ou pensionistas, ou seja, representavam quase 33,5% do quantitativo de servidores cujos pagamentos eram oriundos dos recursos da educação que deveriam ser destinados à MDE.

¹³⁸ Com relação a 2008 e 2009 considerou-se a média dos doze meses do ano. Para 2010, foi considerada a média do período compreendido entre janeiro e maio.

3.2.2.3 Proporção de alunos por professor em 2009: o contraponto baseado no referencial do Conselho Nacional de Educação

A quantidade de alunos por professor na rede tem estreita relação com a viabilidade de investimentos na valorização salarial docente.

Se há uma proporção muito grande de alunos por professor na rede de ensino isso pode significar um grande número de alunos por turma e/ou o reduzido número de professores na área de apoio à docência. No primeiro caso, embora haja maior possibilidade de valorização do professor, a qualidade do ensino poderia ficar comprometida porque um dos fatores que dificulta, sem dúvida, o trabalho docente, é a superlotação das salas.

Por outro lado, se há uma proporção muito pequena de alunos por professor na rede de ensino isso pode significar turmas com poucos alunos e/ou um elevado número de professores atuando na área técnico-administrativa e/ou no suporte pedagógico à docência. No primeiro caso, embora colaborasse para melhores perspectivas no que se refere à qualidade do ensino por considerar menos alunos por turma, provavelmente comprometeria maiores possibilidades de valorização salarial, pois seriam mais professores a serem pagos. No segundo caso, além de não colaborar com a possibilidade de investimentos na valorização salarial docente, poderia também comprometer a qualidade do ensino, pois não impede a existência de turmas com um número elevado de alunos.

Como parâmetro para analisar o caso da rede pública estadual de Goiás, utilizamos a recomendação do CNE de que as redes de ensino fundamental e médio devem adotar a proporção nunca inferior de um professor para cada vinte e dois alunos¹³⁹. Isso não é o mesmo que atender vinte e dois alunos por sala. Quando se trata da rede a proporção é feita contando todos os professores que estão na docência e os que dão apoio à docência¹⁴⁰, e que também estão contemplados pelo critério de pagamento nos 60% do Fundeb. Para a formação das turmas, o Parecer sugere para as séries iniciais do ensino fundamental até vinte e cinco alunos; para as séries finais do ensino fundamental até trinta alunos; e para o ensino médio até trinta e cinco alunos.

A Tabela 26 apresenta três situações: 1) aplicamos o número de professores por alunos na rede (1/22), em consonância com o Parecer do CNE, para determinar quantos

¹³⁹ Parecer CNE/CEB nº 09/2009.

¹⁴⁰ Inciso II, § único, Art. 22 da Lei 11.494/2007.

professores seriam necessários; 2) aplicamos o número de professores ativos pagos¹⁴¹ pela SEE em 2009 para determinar a proporção de quantos alunos foram atendidos *por professor em atividade* na rede; 3) aplicamos o número de professores ativos, inativos e pensionistas pagos pela SEE em 2008 para determinar a proporção de alunos *por professor pago*, inclusive os inativos. Para essa tabela foram considerados os dados do Relatório da SEE (GOIÁS, 2010d).

TABELA 26 - Análise da proporção do número de alunos por professor na rede estadual de Goiás (2009)

SITUAÇÃO	Nº alunos na rede em 2009	Alunos/ Professor	Nº de Professores
Situação 1. Considerando 22 alunos por professor na rede ¹⁴²	601.835	22	27.356
Situação 2. Considerando os professores ativos pagos em 2009	601.835	16	35.977
Situação 3. Considerando prof. ativos e inativos pagos em 2009	601.835	11	54.120

Fonte: Tabela elaborada para este estudo considerando os dados GOIÁS, 2010d.

De acordo com a situação 1, considerando os vinte e dois alunos por professor na rede, conforme proposta do CNE, referência possível para um atendimento de qualidade, seriam necessários para atender os 601.835 alunos das escolas estaduais apenas 27.356 professores¹⁴³. Esse número é compatível com a situação apresentada pelo relatório de enturmação do Sistema de Gestão Escolar (SIGE)¹⁴⁴, demonstrado na Tabela 23. Segundo o Sistema, em 2009 havia 19.635 turmas. Considerando um professor para cada turma, numa lógica de 40 horas semanais, ainda sobriam 7.721 professores para o apoio à docência, ou seja, realizando atividades fora da sala de aula.

Na segunda situação mantemos o número de alunos e acrescentamos na tabela o número de professores em atividade pagos pela SEE em 2009. A média de alunos por professor caiu para dezesseis, proporção inferior à referência *nunca inferior* do Parecer CEB/CNE nº 09/2009, que é de vinte e dois alunos por professor. Nesse caso, são 9.363

¹⁴¹ De acordo com o TCE, relatório do serviço de controle de contas/Art.30, I, da Constituição do Estado de Goiás/total de servidores por órgão do 4º trimestre de 2008.

¹⁴² Parecer CNE/CEB nº 09/2009.

¹⁴³ Com relação à discussão dos dados apresentados ressalva-se que a análise sugere professores com jornada de 40 horas semanais, ou seja, um professor para cada turma. No entanto é evidente que existem professores que atuam com carga horária maior (chamadas *substituições*) ou menor, 20 ou 30 horas, por exemplo. Porém os professores que atuam na primeira fase do ensino fundamental trabalham com 40 horas semanais e as turmas da segunda fase do ensino fundamental e ensino médio possuem matriz curricular, em geral, com 28 aulas semanais, o que equivale às 40 horas de trabalho docente quando adicionadas as horas-atividades.

¹⁴⁴ O SIGE foi o programa utilizado pela SEE de Goiás para gerar os dados do Relatório nos encaminhado para essa análise.

professores a mais do que o Conselho Nacional de Educação sugere como referência. Como havia 19.635 turmas em 2009, considerando a lógica de um professor lotado em cada uma delas, com carga de 40 horas semanais, estariam lotados em atividades de apoio à docência nas próprias unidades de ensino e nas áreas centralizadas, outros 16.612 professores, ou seja, do total de professores em atividade teríamos 19.635 (54%) em sala de aula e 16.612 (46%) em atividades fora da sala de aula.

A situação 3 parece atípica por incluir os professores inativos, mas como eles foram pagos pela SEE com recursos destinados à MDE, inclusive com a despesa sendo contabilizada para fins de aplicação dos 25% esta é a situação que representa concretamente a proporção alunos/professor financiada na rede estadual de Goiás: são onze alunos para cada professor pago pelo estado.

Seja considerando a situação 2 (dezesseis alunos por professor em atividade na rede) ou a situação 3 (onze alunos por professor pago pela rede) pode-se deduzir que a baixa proporção alunos/professor é um indicador de limitação às possibilidades de uma implementação do PSPN numa interpretação¹⁴⁵ da Lei nº 11.738/2008, capaz de propiciar melhores perspectivas para o magistério público estadual.

No entanto, não se pode atribuir aos professores a responsabilidade pela baixa proporção alunos/professor, nem tampouco aceitar como fatalidade as limitações a uma melhor possibilidade de valorização salarial. Pode-se deduzir que pelo menos dois fatores colaboram para essa baixa proporção: o processo de municipalização ocorrido a partir de 1988 e os critérios de lotação dos professores, que em parte pode ou não estar vinculado ao primeiro fator.

As Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010 estabelecem a lotação de professores em áreas que poderiam ou até deveriam atuar outros profissionais, como por exemplo, na função de secretário de escola, coordenação da merenda escolar (que não se efetiva com vinculação às questões pedagógicas), dinamização de bibliotecas (substituindo o bibliotecário), guarda do acervo das escolas extintas, entre outras (GOIÁS, 2009f). São funções que, da forma como são exercidas, poderiam se caracterizar como uma espécie de *desvio de função institucionalizado*¹⁴⁶, ou seja, apesar de serem

¹⁴⁵ Como, por exemplo, a da AGU/MEC (R\$ 950,00 em 2009 e R\$ 1.024,67 em 2010) ou da CNTE/Sintego (R\$ 1.132,85 em 2009 e R\$ 1.312,85 em 2010).

¹⁴⁶ A Resolução CEB/CNE nº 02/2009 é clara ao discriminar quem são os profissionais do magistério. São “aqueles que desempenham as atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais” (§1º do Art. 2º).

susceptíveis a algum tipo de questionamento, são legitimados pelo próprio sistema de ensino através da modulação e do seu exercício.

Uma provável vinculação do processo de lotação constante nas Diretrizes da SEE às consequências do processo de municipalização se justificaria devido a disponibilidade de professores que atuavam na primeira fase do ensino fundamental e que tiveram suas turmas transferidas para atendimento nas redes municipais. Nesse sentido, sendo os professores servidores efetivos, resta ao estado encontrar mecanismos para desempenho de suas atividades, mesmo que de forma alternativa.

3.2.2.3.1 Sobre a municipalização em Goiás¹⁴⁷

A baixa proporção entre o número de alunos atendidos na rede estadual de Goiás e a quantidade de professores para atendê-los pode estar vinculada à redução do número de matrículas na rede, principalmente no ensino fundamental.

A redução do número de alunos na rede pública estadual de Goiás pode ser justificada como consequência da política de fundos redistributivos de recursos (Fundef e Fundeb), principais causadores do processo de municipalização do ensino no estado de Goiás. A Tabela 27 apresenta o comparativo entre os dados de matrícula das redes estadual e municipais, de 1997, um ano antes da implantação nacional do Fundef.

TABELA 27 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás em 1997¹⁴⁸ (1997)

Redes	Creche	Pré-escola	EF (1ª fase)	EF (2ª fase)	Ens. Médio	EJA/Fund.	EJA/Médio	Total
Estadual	425	28.081	311.592	390.620	160.709	5.056	2.662	899.145
Municipais	3.062	31.715	292.884	63.516	4.627	11.130	440	407.374

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

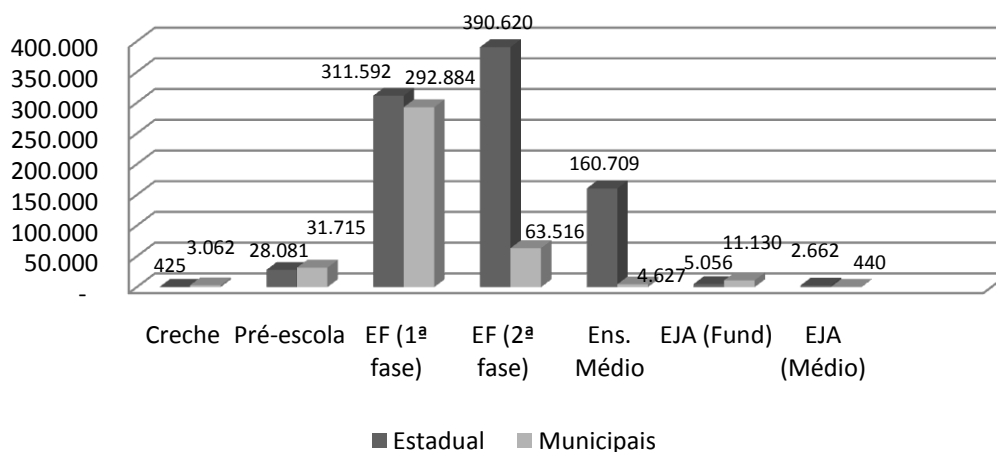
Com exceção da educação infantil (creche e pré-escola) e da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (EJA/EF), todas as demais etapas e modalidades são atendidas em maior número, pela rede estadual. Para nossa análise merece destaque o ensino fundamental, etapa em que estados e municípios possuem a obrigação de oferecer. Na

¹⁴⁷ A análise realizada contempla apenas os alunos matriculados nas redes estaduais e municipais e não o total de alunos matriculados na educação básica em Goiás, caso em que deveria se considerar as matrículas nas redes federal e privadas.

¹⁴⁸ Para elaboração da tabela os alunos do ensino profissionalizante bem como os alunos do ensino especial foram inseridos nas etapas correspondentes.

primeira fase do ensino fundamental, dos alunos matriculados nas redes públicas estadual e municipais, a rede estadual atendia 311.592 alunos, o que representava 51,55% desses alunos, e a rede municipal atendia 292.884 alunos, que percentualmente representavam 48,45% das matrículas. Na segunda fase do ensino fundamental fica evidente a predominância das matrículas na rede estadual, que atendia 390.620 alunos, ou seja, 86% das matrículas, enquanto os alunos matriculados nas redes municipais, 14%, eram 63.516. Nota-se que dos 1.306.519 alunos atendidos pelas redes, 899.145 (68,82%) estavam matriculados na rede estadual e apenas 407.374 (31,18%) estavam matriculados nas redes municipais. O Gráfico 3 destaca esse comparativo.

GRÁFICO 3 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás em 1997



Fonte: Gráfico elaborado para esse estudo.

Com o processo de municipalização, principalmente do ensino fundamental, o cenário de matrículas na educação básica em Goiás sofreu uma mudança radical, como pode ser observado na Tabela 28, a seguir:

TABELA 28 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipais de Goiás em 2009¹⁴⁹ (2009)

Redes	Creche	Pré-escola	EF (1ª fase)	EF (2ª fase)	Ens. Médio	EJA/Fund.	EJA/Médio	Total
Estadual	-	157	55.371	252.338	227.654	15.716	31.578	582.814
Municipais	31.095	74.027	357.835	124.198	468	25.411	664	613.698

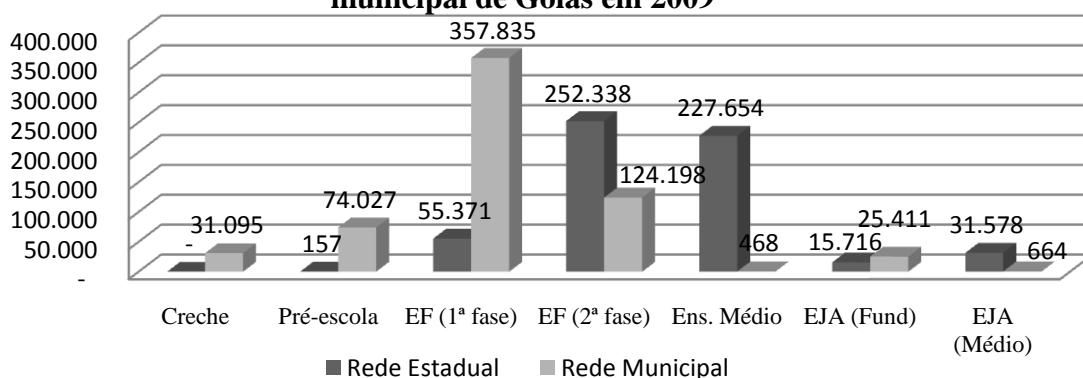
Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

¹⁴⁹ As matrículas referentes ao ensino profissionalizante, ensino especial e em tempo integral, foram contabilizadas de acordo com as etapas correspondentes.

Em 2009, considerando não só as consequências dos dez anos de Fundef, mas também as alterações provocadas pela implantação do Fundeb em seus três primeiros anos, pode-se observar, num comparativo a 1997, o seguinte: primeiro, o estado praticamente deixa de atender os alunos da educação infantil o que pode se justificar, num primeiro momento, pelo fato do Fundef subvincular recursos apenas para o ensino fundamental, e num segundo momento, pelo fato do Fundeb não contemplar para efeito de distribuição dos recursos, as matrículas dessa etapa, existentes na rede estadual; segundo, os municípios passam a atender a maior parte dos alunos da primeira fase do ensino fundamental. Dos 413.206 alunos matriculados na primeira fase do ensino fundamental nas redes estadual e municipais, 86,6%, ou seja, 357.835 alunos estavam nas redes municipais e apenas 13,4%, ou seja, 55.371 alunos estavam matriculados na rede estadual; terceiro, os municípios ampliaram o percentual de atendimento na segunda fase do ensino fundamental. Se em 1997 atendiam apenas 14% dos alunos matriculados nas redes estadual e municipais, em 2009 atenderam 33% dessas matrículas. Quarto, considerando o total de alunos matriculados nas redes estadual e municipais, a rede estadual foi responsável por, praticamente, todo o atendimento dos alunos matriculados no ensino médio; e, quinto, houve uma ampliação do atendimento aos alunos da educação de jovens e adultos.

O Gráfico 4 demonstra esse comparativo entre as matrículas das redes estadual e municipais.

GRÁFICO 4 - Matrículas na educação básica das redes estadual e municipal de Goiás em 2009



Fonte: Gráfico elaborado para esse estudo.

A redução do número de matrículas na rede estadual também foi acompanhada pela redução do número de funções docentes, ou seja, professores atuando em sala de aula, como pode ser observado na Tabela 29, a seguir.

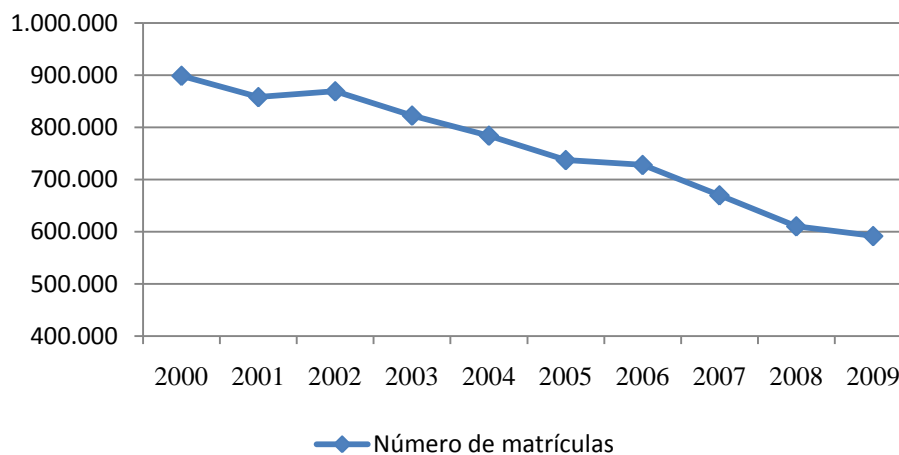
TABELA 29 - Evolução do número de alunos e do número de funções docentes na rede pública estadual de Goiás¹⁵⁰ (2000-2009)

Ano	Nº de alunos	Nº de funções docentes
2000	899.049	32.112
2001	858.207	30.590
2002	869.326	31.173
2003	822.776	29.701
2004	784.262	28.527
2005	737.524	26.979
2006	728.134	27.007
2007	669.908	21.761
2008	610.505	22.187
2009	591.857	22.308

Fonte: Tabela elaborada para este estudo.

A redução do número de alunos matriculados na rede pública estadual de Goiás pode ser observada também no Gráfico 5, a seguir.

GRÁFICO 5 - Evolução do número de matrículas na educação básica da rede pública estadual de Goiás

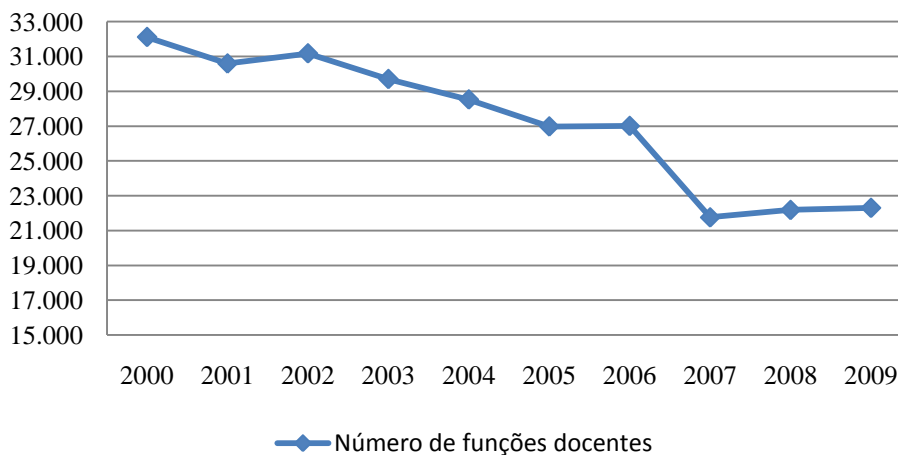


Fonte: Gráfico elaborado para esse estudo.

Paralelo à redução do número de matrículas na rede estadual de Goiás, o mesmo ocorre com as funções docentes, o que pode ser observado no Gráfico 6, a seguir.

¹⁵⁰ Dados do Inep, Sinopses Estatísticas de 2000 a 2009, disponíveis em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 12 nov. 2010.

GRÁFICO 6 - Evolução do número de funções docentes na educação básica da rede pública estadual de Goiás



Fonte: Gráfico elaborado para esse estudo.

Porém, se os dados apresentam uma redução no número de funções docentes nos últimos anos, o mesmo não se pode dizer em relação ao número de professores pagos pela SEE (Tabela 24), que ao invés de diminuir em consequência das aposentadorias e da redução do número de alunos matriculados na rede, apresentou aumento nos últimos três anos.

A tendência de se diminuírem as funções docentes e mesmo assim continuar havendo demanda por mais professores pode estar vinculada à implantação das políticas de ampliação do tempo escolar do aluno, o que pode ser observado no item 3.3 desse estudo.

3.3 DIRETRIZES DA SEE: projetos concorrentes do pspn

As Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010¹⁵¹ elencam como “ações que reafirmam o compromisso do governo Alcides Rodrigues com a qualidade do ensino público no Estado de Goiás” àquelas que possuem direta ou indiretamente ligação com a ampliação do tempo escolar. Dentre elas: a Escola Estadual de Tempo Integral; o aluno de Tempo Integral; o regime de 40 horas para todos os professores do 1º ao 5º ano; o Projeto de Correção de Fluxo idade/ano escolar; o Projeto

¹⁵¹ As Diretrizes Operacionais da Rede Estadual de Ensino de Goiás – 2009/2010 referem-se a um documento elaborado pela Secretaria de Estado da Educação para aprimorar e organizar a gestão administrativo-pedagógica da rede.

Escola Conectada; o Projeto Escola Cidadã; e a Ampliação da carga horária da 2ª Fase do ensino fundamental de 25 para 30 aulas semanais (GOIÁS, 2009f).

Na relação com o financiamento, o indicador relacionado à ampliação do tempo escolar dos alunos demanda investimentos consideráveis. Quando a SEE propõe, por exemplo, a ampliação do atendimento dos alunos da 1ª fase do ensino fundamental no contraturno, tendo como consequência também a ampliação da carga horária do professor de 30 para 40 horas semanais, está assumindo uma despesa de 33,33% a mais do que teria com o atendimento tradicional com o professor trabalhando 30 horas semanais. O mesmo ocorre na ação em que é proposta, por exemplo, a ampliação da carga horária da 2ª fase do ensino fundamental de 25 para 30 h/aulas semanais: neste caso, o aumento nas despesas com esses alunos é de 20%, tendo como principal investimento, o pagamento dos professores.

A questão do PSPN foi amplamente discutida nos últimos vinte anos, principalmente a partir de 2006 com as discussões do Fundeb que sempre pautaram o assunto valorização salarial do magistério. Em 2008 a Lei do Piso foi aprovada e o governo de Goiás tinha ciência da nova demanda, porém este, através das ações da SEE, não acolheu a proposta do Piso como prioritária o que pode ser observado por meio da análise das Diretrizes Operacionais 2009/2010. O fator que se discute enquanto política de melhoria da qualidade da educação é a ampliação do tempo escolar.

Sem questionar os prováveis benefícios da ampliação do tempo escolar, principalmente através da escola de tempo integral, pode-se presumir que a intencionalidade ao eleger uma política educacional em vez de outra esteja vinculada ao que Cunha (1995) chama de “eleitorismo” ou “experimentalismo pedagógico”.

O eleitorismo é a procura de políticas educacionais que provoquem ‘impacto’ capaz de trazer resultados nas urnas, seja visando a eleição do secretário de educação para deputado, seja dando ao governador um ‘mote’ capaz de atrair votos até em eleição presidencial. O experimentalismo pedagógico resulta do entusiasmo com propostas elaboradas sem bases científicas, anunciadas como capazes de resolver os problemas educacionais, estendidas apressadamente para o conjunto da rede (antes de ser suficientemente testadas). (CUNHA, 1991, p.475).

Nos anos de 2008 e 2009 o governo de Goiás investiu, só por meio da SEE, R\$ 1.228.189,92 com propaganda e noticiário¹⁵². Um dos principais slogans divulgados pela mídia foi *Escola de Tempo Integral: agora Goiás tem!*. É muito provável que um slogan do tipo *Piso Salarial Profissional Nacional: agora Goiás tem!* não teria do ponto de vista

¹⁵² Conforme Relatórios do Art. 30/TCE/GO. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>, acesso em 12 jun. 2009.

eleitoral, o mesmo impacto. Sem discutir o mérito da política de ampliação do tempo escolar, fica aparente que esta é uma opção de investimento do governo de Goiás que concorre diretamente com as demandas de valorização salarial do magistério.

O crescimento do número de professores em atividade na rede pública estadual de Goiás coincide com o período em que se iniciam ou se expandem os projetos de ampliação do tempo escolar do aluno. Dessa forma, mesmo havendo a redução do quantitativo de matrículas, pelo fato dos alunos serem atendidos no contraturno, aos finais de semana ou tenham sua jornada de permanência na escola ampliada (Projeto Escola de Tempo Integral, Projeto Aprender, Projeto de Correção de Fluxo, Projeto Escola Conectada, Projeto Escola Cidadã, entre outros), ao invés de diminuir, a demanda por mais professores aumenta.

Mesmo considerando que o Fundeb, principal fonte de financiamento da educação básica da rede pública estadual de Goiás, possui como característica a adoção de fatores de ponderação diferenciados para a distribuição dos recursos e que os fatores correspondentes às matrículas em tempo integral são maiores que os fatores correspondentes às matrículas em período regular, essa diferença não compensa as despesas geradas com o atendimento em tempo integral.

Dessa forma, aumenta-se o número de professores (ou da carga horária dos que já estão em atividade), para atender um número cada vez menor de alunos. Como no Fundeb a dinâmica adotada é a de redistribuição dos recursos com base no número de matrículas, a tendência é que na medida em que diminuem as matrículas, também diminuam proporcionalmente os recursos, o que pode ser comprovado com as sucessivas transferências de recursos do estado para os municípios (2007 a 2009, por exemplo).

Nessas condições, a ampliação do tempo escolar dos alunos acaba colaborando para diminuir as perspectivas de melhor remuneração do magistério público estadual e de melhores condições de viabilidade no Piso na medida em que os recursos não aumentam ou diminuem proporcionalmente ao número de professores, mas ao número de alunos matriculados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definido o Piso Salarial Profissional Nacional do magistério e sua implantação na rede pública estadual de Goiás como objeto de pesquisa, este trabalho teve como finalidade verificar quais os conflitos e os limites envolveram esse processo. Para essa tarefa adotou-se como ponto de partida entender como o Piso foi concebido por pesquisadores do tema, pelo movimento sindical e como ele foi tratado no contexto da legislação enquanto política pública de valorização salarial docente desde sua inclusão no Art. 206 da Constituição Federal de 1988, até sua regulamentação na rede pública estadual de Goiás por meio da Lei Estadual nº 16.544/09.

Serviram como questões norteadoras a verificação do itinerário histórico do PSPN no cenário nacional; da interpretação da Lei nº 11.738/08 (Lei do Piso) e sua relação com outras normas legais; da forma com que o Piso foi regulamentado na rede pública estadual de Goiás; da relação que se estabelece entre os recursos do Fundeb e o Piso; da possibilidade do governo de Goiás receber ou não recursos da complementação da União para viabilizá-lo; da aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e sua implicação nas perspectivas de valorização salarial por meio do Piso; da relação que se estabelece entre a quantidade de recursos disponíveis, alunos atendidos e professores pagos pela SEE; da vinculação do Piso com o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério e o consequente aumento do custo da remuneração docente; das políticas adotadas pelo governo como proposição de melhoria da qualidade; e da atuação dos agentes direta ou indiretamente envolvidos com o tema (Sintego, Tribunal de Contas do Estado, Conselho Estadual do Fundeb e governo de Goiás).

A demanda por melhores salários para o magistério público brasileiro foi uma das pautas da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 e surgiu do agravamento provocado pela ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas a partir de 1950. A abertura de novas escolas fez com que os professores aumentassem seus períodos de trabalho, atendessem um número maior de alunos e recebessem salários cada vez menores, consequência do Poder Público não ampliar na mesma proporção da oferta de vagas, os índices de investimento. Os docentes, à época representados pela CPB reivindicavam uma política de remuneração que garantisse um parâmetro salarial para todos os professores brasileiros independente da região,

rede ou nível de ensino em que estivessem atuando. A ideia era estabelecer na Constituição Federal um Piso Salarial Profissional Nacional para os professores.

O texto aprovado na Constituição Federal de 1988 contemplou o Piso, mas sem a adjetivação *nacional* o que diretamente prejudicou a reivindicação da categoria. Foi estabelecido como princípio para ministração do ensino “piso salarial profissional” (Art. 206) para os profissionais do ensino. Não havia o entendimento de que nesses termos poderia se definir um Piso para ser implantado em todo o país. A ausência do termo *nacional* foi justificada pela provável invasão que isso representaria na autonomia dos entes federados. No entanto, esse argumento escondia um obstáculo ainda maior que era a heterogeneidade na capacidade de arrecadação das diferentes regiões, estados e municípios brasileiros. Estabelecer um parâmetro nacional de valorização salarial para o magistério demandava uma reestruturação na distribuição dos recursos destinados à educação.

A partir da Constituição Federal de 1988 a discussão sobre a possibilidade de se estabelecer um PSPN ocupou os debates em que se discutia a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A maior possibilidade de avanço se deu com a proposição do Substitutivo Jorge Hage, que no Art. 100, inciso II, propunha a garantia de um “piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em lei federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo” (BRASIL, 1990). As mudanças na composição do Congresso Nacional que assumiu a partir de 1991 não colaboraram para manutenção da proposta. A nova oportunidade de se emplacar a ideia do Piso voltou à evidência na assinatura do Acordo e do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação em 1994, final do mandato iniciado por Fernando Collor de Mello e continuado por Itamar Franco. Prestes a transmitir o governo a Fernando Henrique Cardoso, o presidente Itamar pactuou com Undime, Consed, CNTE e outras instituições a implantação de um Piso salarial profissional nacional de R\$ 300,00 com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994. Propunha-se ainda que a valorização e profissionalização, incluída a implantação do Piso, deveria ser responsabilidade das três instâncias de governo, em regime de colaboração, tendo como parâmetro o *custo-aluno-qualidade*. Tudo isso faltando dois meses e onze dias para o término do mandato¹⁵³. Resultado: na ótica da CNTE o Pacto foi rompido pelo novo governo (FHC) que, além disso, garantindo maioria no Congresso Nacional repetiu na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, o mesmo texto da Constituição Federal de 1988, que não evoluiu em direção à instituição do Piso.

¹⁵³ Teriam, o presidente Itamar Franco e o ministro Murílio Hingel pactuado tais benefícios caso fossem continuar no poder?

Nos moldes da concepção neoliberal e sob influência de organismos multilaterais o governo FHC criou o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério. A Emenda Constitucional nº 14/1996 determinou o novo modelo de redistribuição dos recursos priorizando o ensino fundamental e apenas os profissionais que nele atuavam. Em 1997 foi homologada pelo Ministro Paulo Renato a Resolução CEB/CNE nº 03/97 que determinou a instituição de um salário médio a ser pago a todos os professores do ensino fundamental que correspondia a R\$ 300,00 tendo como parâmetro o Valor Mínimo Aluno Ano do Fundef, do qual dependia sua atualização. Como o Valor Mínimo Aluno Ano do Fundef não foi reajustado como determinava a lei, além de sonegar bilhões de reais de complementação ao Fundo, o governo federal emperrou a viabilidade do Piso. Após dez anos de vigência do Fundef, pesquisas revelaram que essa política de financiamento não foi suficiente para garantir a valorização salarial do magistério da educação básica, permanecendo explícitas as discrepâncias regionais, a multijornada e o subemprego.

Aproximando-se do término do período de vigência do Fundef, as discussões sobre o Piso, impulsionadas pelo movimento sindical¹⁵⁴, ganham força e espaço. A Emenda Constitucional nº 53/2006, sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, dá nova redação ao Art. 206 da Constituição Federal ampliando o conceito de Piso. O inciso VIII, criado por essa emenda, estabelece como princípio para ministrar o ensino, a garantia de “Piso Salarial Profissional Nacional” para os profissionais da educação¹⁵⁵ escolar pública. Além da adjetivação *nacional* amplia-se também o grupo de profissionais a serem contemplados com o Piso que deixa de ser restrito aos profissionais do ensino para comportar também os cargos de suporte à docência e os funcionários administrativos. No entanto, não será através desse dispositivo que o Piso será instituído, mas por meio da nova redação dada ao Art. 60 do ADCT que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O Piso de que trata a alínea “e” do inciso III do *caput* deste artigo é destinado aos profissionais do magistério. Nesse conceito, a Lei nº 11.494/2007 contempla os docentes e os profissionais que oferecem suporte direto à docência (Art. 22).

No dia 28 de março de 2007 foi encaminhado pelo Executivo federal ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 619/2007 propondo a regulamentação da alínea “e” do inciso III

¹⁵⁴ A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, desde sua criação em 1990, esteve presente em todos os momentos decisivos que marcaram a Educação Nacional.

¹⁵⁵ Conceito revisto pela Lei nº 12.014/2009.

do *caput* do novo Art. 60 do ADCT. Propõe um Piso de R\$ 850,00 considerando a remuneração e contemplando professores e especialistas. Propõe também que o Piso seja implantado progressivamente de 2008 a 2010. A tramitação do projeto no Congresso embalada pelas reivindicações dos professores, representados pela CNTE, tem como consequência a aprovação de um projeto que contempla um PSPN de R\$ 950,00, considerando apenas o vencimento inicial atribuído a docentes e profissionais de suporte à docência com formação em nível médio, modalidade normal. Garante-se também a vinculação do Piso a uma carga de, no máximo, 40 horas semanais, sendo no máximo 2/3 destinado às atividades com os alunos. As alterações no projeto garantem ainda mecanismo de atualização baseado no aumento anual do Valor Mínimo Aluno Ano do Fundeb, o mês de janeiro como data dessa atualização, complementação da União para pagamento do Piso, elaboração ou adequação dos planos de carreira. O projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional mantém a implantação progressiva do Piso (2008 a 2010) e torna ato de improbidade administrativa o descumprimento da lei.

Sancionada pelo Presidente Lula, a Lei nº 11.738/2008, originária do PL nº 619/2007, mantém a maioria dos avanços conquistados no Congresso. Dois foram os vetos presidenciais: o primeiro retirou a obrigatoriedade de se iniciar a implantação do Piso em 2008 e o segundo não manteve no texto a possibilidade de se considerar improbidade administrativa o descumprimento da lei.

Assim que a Lei do Piso foi sancionada iniciaram os conflitos. O primeiro deles, de impacto nacional, foi a impetração de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4167/2008) movida pelos governadores de cinco estados brasileiros¹⁵⁶. Com o argumento de invasão da autonomia dos entes subnacionais e da indisponibilidade de recursos para cumprimento da norma, os governadores foram bem sucedidos no pleito ao conseguir uma liminar no STF que vinculou o Piso à remuneração (negando a vinculação ao vencimento inicial), suspendeu a obrigatoriedade de se destinar no máximo 2/3 da carga horária de trabalho às atividades com os alunos (negando a possibilidade de que no mínimo 1/3 da carga horária fosse destinada a *horas-atividades*) e secundariamente colaborou para o entendimento de que a atualização do Piso fosse realizada somente a partir de janeiro de 2010 (congelando o valor do Piso no ano de 2009). Até a data de conclusão desse trabalho (novembro de 2010) o

¹⁵⁶ Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB); Rio Grande do Sul, Yeda Crusios (PSDB); Paraná, Roberto Requião (PMDB); Santa Catarina, Luis Henrique da Silveira (PMDB) e Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB).

mérito da decisão provisória do STF ainda não havia sido julgado¹⁵⁷. Caso seja mantida a posição do Supremo, as perspectivas de tornar o Piso um instrumento de valorização salarial do magistério caracterizado como “irredutível” e “indivisível” (MONLEVADE, 2000) deixam de existir.

Na rede pública estadual de Goiás o principal conflito foi causado pela forma utilizada pelo governo do estado para implantar o Piso. Após cinquenta e oito dias de greve em 2008 motivada pela falta de atendimento da data base dos profissionais da educação, o governo havia se comprometido a pagar o PSPN a partir de janeiro de 2009, o que não foi cumprido. Só em março de 2009 o governo sancionou a Lei Estadual nº 16.544/2009 que numa interpretação inédita no país fragmentou a implantação do Piso em dezessete vezes. Apesar das ações movidas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás para reverter os efeitos da lei e exigir o cumprimento da implantação do Piso nos moldes da legislação federal, tais medidas não lograram êxito. O próprio Ministério Público se manifestou sobre o caso, mas também não conseguiu alterar o quadro existente. Dessa forma, o PSPN de R\$ 950,00 só foi efetivado na rede pública estadual de Goiás em julho de 2010.

O pleito da CNTE e do Sintege a partir de janeiro de 2010 já era de um PSPN atualizado que chegava no mínimo a R\$ 1.312,00 e esse foi outro conflito evidenciado. Sob solicitação da Confederação Nacional dos Municípios, o Ministério da Educação buscou na Advocacia Geral da União subsídio para interpretação de como deveria ser a atualização do Piso. O Parecer da AGU sugeriu a atualização do Piso de R\$ 950,00 em 7,86% o que o aumentaria para R\$ 1.024,67. Esse foi o Piso que prevaleceu para 2010. Mesmo assim, com um valor aquém do reivindicado pelo Sintege, a metodologia do parcelamento foi novamente utilizada em Goiás, agora em quatro parcelas a serem aplicadas nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2010. Dessa forma, nem o Piso de R\$ 1.024,00 que deveria ser pago desde janeiro de 2010 foi respeitado. Até o momento de conclusão desse trabalho (novembro/2010) não havia decisão judicial e nem proposição do governo de que a diferença retroativa a janeiro fosse paga aos profissionais do magistério.

No contexto da rede pública estadual de Goiás são apontados como fatores de limitação à implantação do PSPN: adequação do Piso ao Plano de Carreira vigente; insuficiência financeira¹⁵⁸; interpretação das despesas consideradas de MDE; fragilidade ou

¹⁵⁷ A CNTE tem participado de diversas audiências tanto no Congresso Nacional como no STF tentando provocar a aceleração do processo de julgamento da ADI nº 4167/2008. Paralelo a isso, têm sido realizadas manifestações em frente o Supremo na tentativa de sensibilizar o Judiciário a se posicionar sobre o tema.

¹⁵⁸ Em Goiás, embora nominalmente os recursos possam ser considerados insuficientes para melhores condições de remuneração do magistério por meio do PSPN, a Lei de Responsabilidade Fiscal não é um fator de limitação.

omissão das instituições fiscalizadoras; baixa proporção entre o número de alunos e o número de professores na rede; e a concorrência de outras políticas educacionais.

Pode-se afirmar que pagar o PSPN na rede pública estadual de Goiás seria matematicamente fácil se não fosse considerada a estreita vinculação que se estabelece entre o Piso e o Plano de Carreira do Magistério vigente. Nesse caso, não se pode considerar apenas o pagamento líquido do Piso, mas o aumento no custo do professor a partir da remuneração possível dentro do Plano de Carreira.

Na rede pública estadual de Goiás mais de 77% dos professores estão nos níveis III e IV e percebem vencimentos, respectivamente, 51,56% e 70,88% maiores que os professores nível I a quem deve ser atribuído o Piso. O aumento do vencimento de um nível sem alterar a diferença para o próximo nível amplia no mesmo percentual todos os níveis subsequentes.

A diferença da remuneração do início da carreira (Professor Nível I, referência A) para a remuneração no final da carreira (Professor Nível IV¹⁵⁹, referência G) é superior a 188%. Para se ter uma ideia, o custo mensal de um professor no nível I considerando o pagamento do Piso de R\$ 1.024,67 é aproximadamente R\$ 1.451,64. O custo mensal de um professor nível IV, no final da carreira chegaria a R\$ 4.190,51.

Nota-se que, mesmo considerando o fato da forma particular de implementação do Piso em 2009 via *parcelamento*, foram necessários mais de 96% dos recursos do Fundeb para custear as despesas com pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício¹⁶⁰. Caso o Piso tivesse sido implantado desde janeiro de 2009 nem mesmo 100% dos recursos seriam suficientes para custear o benefício. A complementação da União para implantação do Piso seria uma alternativa, porém os dispositivos legais não contemplam estados que não recebem complementação da União ao Fundeb. Nesse caso, Goiás não se habilita.

Como o Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica na rede pública estadual de Goiás fica exposta a insuficiência dos recursos para implementação do Piso¹⁶¹ numa interpretação mais justa e atrativa para os professores, o que demanda maiores investimentos na educação estadual ou repensar a forma com que são classificadas as despesas de MDE.

Em 2009 as despesas com pessoal contabilizaram 50,92% de 60% possíveis tendo como referência a Receita Corrente Líquida. (GOIÁS, 2010g, p. 5)

¹⁵⁹ Licenciatura Plena mais especialização.

¹⁶⁰ Nesse sentido o desafio posto para os órgãos de Fiscalização e Controle Social é o de aferir se todos os profissionais pagos com esses recursos, de fato, estão atuando como preconiza a lei. A metodologia adotada para análise dessa questão aponta compatibilidade entre o número de professores pagos e o custo desses profissionais contabilizados pela SEE dentro do Fundeb.

¹⁶¹ O que também apontam as análises do caso apresentado no Anexo E.

Contabilizar o pagamento de inativos, despesas com alimentação escolar, com programas sociais e com a Universidade Estadual de Goiás para fins de aplicação dos 25% que deveriam ser destinados à MDE especificamente da educação básica (Constituição Estadual de Goiás, Art. 158) significa indiretamente restringir as possibilidades de melhor valorização dos profissionais do magistério, inclusive por meio do PSPN.

A fiscalização quanto ao cumprimento da legislação é função da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, porém como aconteceu em 2008¹⁶², mesmo diante de indícios de irregularidade não houve consequência para os responsáveis. Com uma atuação restrita, considerando sua fragilidade, o Conselho Estadual do Fundeb tem se apresentado como agente interessado em exigir maior transparência na aplicação dos recursos, principalmente no que se refere ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

A baixa proporção entre o número de alunos atendidos na rede e o número de professores pagos pela SEE pode ser apontada como fator de limitação de melhores possibilidades de remuneração docente, inclusive a partir do PSPN. Concluímos que considerando os alunos atendidos e os professores em efetivo exercício na rede em 2009, a proporção é de dezesseis alunos por professor. Para o CNE, essa proporção deveria ser de no mínimo vinte e dois alunos por professor considerando o ensino fundamental e médio (Parecer CEB/CNE nº 09/2009). Se considerados todos os professores pagos, inclusive os inativos, essa proporção cai para onze alunos por professor. Como foram atendidas 19.635 turmas em toda a rede e pagos 54.120 professores, sendo destes 18.143 inativos, se for considerado um professor para cada turma atendida podemos concluir que outros 16.612 professores atuaram em atividades fora da sala de aula. Numa outra análise possível, partindo das 22.308 funções docentes registradas pelo Inep¹⁶³ na rede pública estadual de Goiás no ano de 2009, teríamos ainda, atuando fora da sala de aula, 13.669 professores.

Em parte, a baixa proporção alunos/professor está relacionada à implantação da política de ampliação do tempo escolar dos alunos¹⁶⁴. Essa ampliação demanda para atendimento aos mesmos alunos, de um número maior de professores. Esse fato concorre com

¹⁶² Não aplicação do percentual mínimo de 25% em educação.

¹⁶³ Inep. Sinopses Estatísticas 2009, disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

¹⁶⁴ Por outro lado é preciso considerar que a baixa proporção alunos/professor pode estar vinculada ao histórico de municipalização do atendimento, principalmente do ensino fundamental. Com a migração das matrículas para as redes municipais e a permanência dos professores na rede estadual, naturalmente a proporção alunos/professor diminuiu.

a possibilidade de melhores investimentos na valorização salarial do magistério, se tornando um dos indicadores de limitação à implantação do Piso.

Na rede pública estadual de Goiás, embora o Piso tenha sido implantado de forma fragmentada, essa implantação não prejudicou em nada o Estatuto e Plano de Carreira vigente. Como a Lei do Piso previa a adequação ou elaboração dos planos de carreira, em alguns municípios goianos, por exemplo, eles foram alterados diminuindo os percentuais de diferenciação entre os níveis da carreira. A prerrogativa de considerar a remuneração como referência para definição do Piso, por exemplo, e da não obrigatoriedade das horas-atividades oriunda da liminar do Supremo Tribunal Federal referente à ADI nº 4167/2008 não foi cogitada pelo governo de Goiás. Porém, foi com base nessas prerrogativas que o governo de Goiás manteve sua forma particular de interpretar o procedimento de como o Piso devia ser implantado, o seja, em dois parcelamentos que se estenderam por vinte e um meses de 2009 e 2010. Apesar disso, depois de três anos sem reajuste salarial (2006 a 2008) a implantação do PSPN na rede pública estadual de Goiás apresentou-se como possibilidade real de aumento salarial para os profissionais do magistério. Representou legalmente¹⁶⁵, de março de 2009 a novembro de 2010, uma atualização da tabela e conseqüentemente na remuneração do magistério na ordem de 40,6% superando o acumulado da inflação e representando ganhos reais superiores a 30%. Além disso, o reajuste contemplou também todos os servidores administrativos da educação estadual. Caso a AGU siga os mesmos parâmetros para definição da atualização do valor do Piso utilizados até agora, a previsão é que a partir de janeiro de 2011 atinja o valor de R\$ 1.181,44, ou seja, proporcionando um novo reajuste de 15,3%.

O PSPN é defendido pelo movimento sindical e por pesquisadores do campo educacional como um instrumento capaz de colaborar para melhoria da qualidade da educação básica por diversos fatores, dentre eles o fomento à atratividade da carreira, combate à multijornada e ao subemprego (MONLEVADE, 2000; VIEIRA, 2007; ABICALIL, 2008).

A importância desse trabalho se situa na possibilidade de ampliar o leque de discussões a respeito do processo de implementação dessa política com base numa investigação científica capaz de desvelar suas limitações sem desconsiderar suas possibilidades de contribuir concretamente para a valorização salarial docente.

Ainda é cedo para verificar se a implantação dessa política educacional de valorização salarial docente foi capaz de provocar impactos positivos na melhoria da qualidade do ensino. No entanto, com base nos dois primeiros anos de sua implantação na rede pública estadual de Goiás,

¹⁶⁵ O cumprimento do parcelamento não aconteceu da forma como previsto na lei. Em novembro de 2010 o Piso da rede pública estadual de Goiás foi de R\$ 1.006,25. Caso a lei do parcelamento tivesse sido cumprida, os ganhos reais para a categoria seriam superiores a 32%.

as perspectivas são de otimismo. Vale ressaltar que o Piso é apenas um dos fatores a serem considerados no processo de valorização do magistério. A existência e cumprimento de um Plano de Carreira que tenha como princípios o reconhecimento da educação básica pública, gratuita e de qualidade, como direito de todos e dever do Estado; gestão democrática; a defesa do financiamento público, que leve em consideração o *custo-aluno-qualidade*, garantido em regime de colaboração entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União; acesso por concurso público de provas e títulos; a remuneração condigna para todos; a progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional; a valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado; jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 horas semanais, com parte destinada às atividades extraclasse; participação na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e dos sistemas de ensino; e outros, (NORONHA, 2009); continua sendo condição indispensável para o reconhecimento social e valorização salarial da profissão docente.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, vol. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008.

AMARAL, N. C. O Financiamento da Educação nas LDBs: uma grande retórica? In: TOSCHI, Mirza Seabra; FALEIRO, Marlene Lobo (Org.). *A LDB do Estado de Goiás, Lei nº 26/98: análises e perspectivas*. Goiânia, GO: Editora Alternativa, 2001.

ARELARO, L.R.G. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do Primeiro Ano do Fundef – Relatório MEC”. In: DOURADO, L. F. (Org.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

ARELARO, L.R.G.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M.J.R.; DINONET, V. (Org.). *Fundeb: avanços na universalização da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2006.

BONNEWITZ, P. *Primeiras lições sobre a sociologia de P. Bourdieu*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOURDIEU, P. *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998a.

_____. *Escritos de Educação*. 3. ed. (Sel., Org., Intr. e Notas: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. M.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1998b.

BRASIL. Advocacia Geral da União. *Nota AGU/SGCT/MAS/Nº 110/2009*, de 26 de junho de 2009. Brasília, DF: AGU, 2009a. Disponível em <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Congresso. Câmara Federal. *Projeto de Emenda Constitucional nº 233*, de 1995. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1995.

_____. Congresso. Câmara Federal. *Projeto de Emenda Constitucional nº 415*, de 12 de maio de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Congresso. Câmara Federal. *Projeto de Lei nº 3.776*, de 23 de julho de 2008. Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que 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. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Congresso. Câmara Federal. *Projeto de Lei nº 619*, de 28 de março de 2007. Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Congresso. Senado. *Projeto de Emenda Constitucional nº 233*, de 2009. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Congresso. Senado. *Projeto de Lei nº 321*, de 17 de dezembro de 2009. Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea e do inciso III 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. Brasília, DF, 2009c. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 09, de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3, de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: DOU, 2009d.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 10, de 03 de setembro de 1997. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 1997a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 24, de 17 de outubro de 2007. Como deve ser entendida a designação “magistério da Educação Básica”, para fins de destinação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2007b.

_____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 03, de 08 de outubro de 1997. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 1997b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 02, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2009e.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2003.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2005b.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: DOU, 2006a.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: DOU, 1996a.

_____. Constituição (1988). Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto promulgado em 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: mar. 2009.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*. Ed. extra. Brasília, DF: DOU, 1997c.

_____. Inep. *Sinopses Estatísticas: 1997 - 2010*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.com.br>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 1996b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2001.

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

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2008b.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 1996c.

_____. Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2006b.

_____. Mensagem de Veto nº 508, de 16 de julho de 2008. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2008c.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação: compromisso com a qualidade e a profissionalização do magistério por uma escola de cidadãos*. Brasília, DF: MEC/SEB, 1994.

_____. Ministério da Educação. *Aviso Ministerial nº 178*, de 16 de abril de 1997. Brasília, DF: MEC, 1997d.

_____. Ministério da Educação. *Aviso Ministerial nº 337*, de 19 de março de 1996. Brasília, DF: MEC, 1996d.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação 2010. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. *Documento Final*. Brasília, DF: MEC/Conae, 2010b. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 ago. 2010.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação 2010. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. *Documento Referência*. Brasília, DF: MEC/Conae, 2009f. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

_____. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos nº 019/2005-MEC*, de 12 de maio de 2005. Brasília, DF: MEC, 2005c.

_____. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos nº 16*, de 28 de março de 2007. Brasília, DF: MEC, 2007d.

_____. Ministério da Educação. *Manual de Orientação do Fundeb*. Brasília, DF: MEC, 2008d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-publicacoes>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Ministério da Educação. *Manual de Orientação do Fundef*. Brasília, DF: MEC, 2004.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 496, de 16 de abril de 2010. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2010c.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 788, de 14 de março de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2009g.

_____. Ministério da Educação. *Portaria Normativa nº 41*, de 27 de dezembro de 2007. Divulga a especificação das ponderações entre diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino, a serem seguidas em 2008, no âmbito do Fundeb. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007e. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 496, de 16 de abril de 2010. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2010d.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 788, de 14 de março de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2009h.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2008e.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2010e.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial nº 408*, de 28 de abril de 2009. Brasília, DF: MEC/MF, 2009i. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 577, de 05 de maio de 2010. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2010f.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.227, de 28 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: DOU, 2009j.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial nº 221*, de 10 de março de 2009. Brasília, DF: MEC/MF, 2009k. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Anual de Transferência do Fundeb/2008*. Brasília, DF: STN, 2009l. Disponível em: <<http://www.stn.gov.com.br>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167*, de 29 de outubro de 2008. Brasília, DF: STF, 2008e. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

CALLEGARI, C. (Org.). *Fundeb: financiamento da educação básica pública no Estado de São Paulo*. 3 ed. São Paulo: Groud, 2008.

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. CNM aponta dificuldade dos municípios pagarem o piso dos professores. 2010. Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. CNM solicita ao MEC esclarecimentos sobre a Lei do Piso dos professores. [200-b]. Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Informativo CNM, maio de 2010. [2010a]. Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Menos de 20% dos municípios terão direito à complementação do piso. [200-c]. Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Nota técnica nº 01, de 2009. [2009a]. Disponível em: <<http://www.cnm.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Ofício nº 1.855, de 2009. [2009b]. Disponível em: <<http://www.cnm.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Análise da CNTE à lei do PSPN. Abr. 2009a. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2009.

_____. CNTE Notícias. Set. 2009b. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 27 set. 2009.

_____. MEC indica o Piso de R\$ R\$ 1.024,67 para 2010, mas se exime de ação de ilegalidade. Jan. 2010a. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Nota da diretoria executiva sobre o PL nº 619/2007. [2007]. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

_____. Para a CNTE, o piso do magistério, em 2010, é de R\$ 1.312,85. Jan. 2010b. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. PSPN: Senado precisa agilizar votação do PL 321/2009. Jul. 2010c. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

COSTA, M. A.; SOUZA, A. M. O nó górdio e a ponte de safena. *RBPAAE*, Brasília, DF: v. 13, n.1, p.19-38, jan./jun. 1997.

CUNHA, C. Magistério: diretrizes de valorização e impasses. *Cadernos de Educação*, Brasília-DF, n. 21, p. 145-161, out. 2009.

CUNHA, L. A. Os males do ziguezague. *Presença Pedagógica*, nº 6, pp. 5-15, nov/dez. 1995.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *RBPAE*, v. 25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009a.

_____. Potencialidades e limitações da certificação de professores. *Retratos da Escola*, v. 3, n. 4, p. 117-134, jan./jun. 2009b.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 96, out. 2006.

_____. Gestão Financeira da Educação: o legal x o real. In: FARIA, L. C. M. de; SOUZA, D. B. de (Orgs.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: PD&A, 2003. p.146-168.

_____. *O Fundef e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta*. Niterói, RJ: Xamã; VM Editora e Gráfica, 1998.

_____. O Governo Lula e a Educação. A deserção do Estado continua? *Educação & Sociedade*, vol. 25, nº 86, p. 244-252, abr. 2004.

_____. O Tribunal de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos gastos governamentais em educação? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: Ed. Plano, 2001.

_____. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz de conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr.1999.

_____. *Verbas da Educação: o legal x o real*. Niterói, RJ: Ed. UFF, 2000.

DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. 12. ed., Campinas, SP: Papirus, 1997.

DUARTE, M. R. T.; TEIXEIRA, V. L. Política Nacional de Administração da Educação Básica: autonomia e intervenção. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da Educação*

Básica. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DUTRA JUNIOR, A. F. et al. *Plano de carreira e remuneração do magistério público*. Brasília, DF: MEC/FUNDESCOLA, 2000.

FALEIRO, M. L. (Org.). *A LDB do Estado de Goiás, Lei nº 26/98: análises e perspectivas*. Goiânia, GO: Editora Alternativa, 2001.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: Inep, 2006.

FERNANDES, F. das C. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In: LIMA, M. J. R.; DINONET, V. (Org.). *Fundeb: avanços na universalização da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2006.

_____. O Fundeb como política de financiamento da educação básica. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 03, nº 4, jan./jun. 2009.

FERREIRA, M. A. dos S. A valorização do magistério: o piso salarial profissional nacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 6, p. 52-64, jul./dez. 2009.

GADOTTI, M. *Educação e Poder: introdução à Pedagogia do Conflito*. 7. ed. São Paulo: Cortez & Associados, 1987.

GATTI, B. A. e BARRETO, E. S. de S. (Coords.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

GATTI, B. A. et al. *A atratividade da carreira docente no Brasil*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Fundação Victor Civita, 2009. [Relatório de Pesquisa].

GOIÁS (Estado). Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 14-G, de 07 de abril de 2009. Goiânia, GO, 2009a.

_____. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 75, de 04 de maio de 2010. Goiânia, GO, 2010a.

_____. *Audiência Pública: em defesa do Piso*. Realizada no dia 25 de maio de 2009. Auditório da Faculdade de Educação: Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO: CEE; MP-GO; Sintego; CNTE; AL-GO; UFG; FEE; Confundeb; SEE, 2009b. [Gravação].

GOIÁS (Estado). Constituição Estadual de 1989. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 05 out. 1989.

_____. Emenda Constitucional nº 33, de 02 de janeiro de 2003. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 02 jan. 2003a.

_____. Emenda Constitucional nº 39, de 15 de dezembro de 2005. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 27 dez. 2005a.

_____. Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 12 jan. 1999.

_____. Lei Complementar nº 62, de 09 de outubro de 2008. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2008/2017 e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 17 out. 2008a.

_____. Lei nº 13.909, de 25 de setembro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 1º out. 2001.

_____. Lei nº 16.544, de 12 de maio de 2009. Reajusta os vencimentos do pessoal do Magistério Público Estadual e do Quadro de Agente Administrativo Educacional da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 15 mai. 2009c.

_____. Lei nº 17.038, de 22 de junho de 2010. Altera a Lei nº 16.544, de 12 de maio de 2009, que reajusta os vencimentos do pessoal do Magistério Público Estadual e do Quadro de Agente Administrativo Educacional da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 25 jun. 2010b.

_____. Gabinete da Governadoria. Ofício Mensagem nº 14, de 07 de abril de 2009. Goiânia, GO, 2009d.

_____. Gabinete da Governadoria. Ofício Mensagem nº 75, de 04 de maio de 2010. Goiânia, GO, 2010c.

_____. Secretaria da Fazenda. Exposição de Motivos nº 19, de 2009-GSF. Goiânia, GO, 2009e.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Educação. *Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010*. Goiânia, GO, 2009f. Disponível em: <<http://www.see.go.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

_____. Secretaria de Estado da Educação. *Ofício SEDUC nº 2054*, de 21 de setembro de 2010. Encaminha relatório de dados sobre matrículas, professores e custo da folha de pagamento. Goiânia, GO, 2010d.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Conclusão sobre as contas do Estado de Goiás: exercício de 2008*. Publicado em 05 de junho de 2009. Goiânia, GO: TCE-GO, 2009g. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Conclusão sobre as contas do Estado de Goiás: exercício de 2009*. Publicado em 1º de junho de 2010. Goiânia, GO: TCE-GO, 2010e. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 5 dez. 2010. (2010a)

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Parecer: contas do Estado de Goiás referentes ao exercício de 2008, manifestação favorável a aprovação pela Assembleia Legislativa*. Publicado em 09 de junho de 2009. Goiânia, GO: TCE-GO, 2009h. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Parecer: contas do Estado de Goiás referentes ao exercício de 2009, manifestação favorável a aprovação pela Assembleia Legislativa*. Publicado em 07 de junho de 2010. Goiânia, GO: TCE-GO, 2010f. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório das Contas do Estado de Goiás: Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, exercício de 2007*. Goiânia, GO: TCE-GO, 2008b. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório das Contas do Estado de Goiás: Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, exercício de 2008*. Publicado em 05 de junho de 2009. Goiânia, GO: TCE-GO, 2009i. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 02 jul. 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório das Contas do Estado de Goiás: Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, exercício de 2009*. Publicado em 1º de

junho de 2010. Goiânia, GO: TCE-GO, 2010g. Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

JORNAL O POPULAR. Goiânia-GO, 07 de fevereiro de 2010.

LEÃO, R. F. *Esclarecimento sobre o reajuste do piso*. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 30 jun. 2009.

LOUREIRO, V. N. Os profissionais da Educação. In: TOSCHI, M. S.; FALEIRO, M. de O. L. *A LDB do Estado de Goiás, Lei nº 26/98: análises e perspectivas*. Goiânia, GO: Editora Alternativa, 2001.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, P. de S. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. *Ecos – Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./dez. 2008.

_____. *O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2010. 337 f. Tese (Doutorado em Educação). UNB, Brasília-DF.

MONLEVADE, J. A. C. Normal de nível médio: atual e prioritário, até quando? *Retratos da Escola*. Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 133-148, jan./dez. 2008.

_____. *Valorização Salarial dos Professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação). Unicamp, Campinas, SP.

MONLEVADE, J. A. C.; FRIEDMANN. Sobre a viabilidade financeira do Fundeb. In: LIMA, M. J. R. e DIDONET, V. *Fundeb: avanços na universalização da educação básica*. Brasília, DF: INEP, 2006.

MORDUCHOWICZ, A. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. Tradução de Paulo M. Garchet. *PREAL: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro, n. 23, jul. 2003. p. 1-60. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

NORONHA, M. I. A. Diretrizes Nacionais de Carreira e Área 21: história e perspectivas. *Cadernos de Educação*, Brasília, DF, n. 21, p. 162-171, out. 2009.

NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa, p. 103-147, 2007.

OLIVEIRA, J. F. de *et al.* O custo/aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás. In: FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: Inep, 2006.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, nº 100 – Especial, p. 877 a 897, out. 2007.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995 a 2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, nº 80, set. 2002.

_____. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 3, nº 4, p. 51-67, jan./jun. 2009.

PRZEWORSKI, A. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAMOS, M. P. R. *O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das Mudanças Político-Econômicas Pós-90*. Brasília, DF: Plano Editora, 2003.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. A luta pelo Piso continua. *Jornal do Sintego*, nº 47, dez. 2008a.

_____. Mais de 90% dos trabalhadores da educação pública em Goiás param pela aprovação do Piso Salarial Nacional. *Jornal do Sintego*, nº 46, abr. 2008b.

_____. Piso Salarial na pauta da 5ª Marcha da Classe Trabalhadora. *Jornal do Sintego*, nº 47, dez. 2008c.

_____. Estado de Goiás se nega a pagar o Piso. *Jornal do Sintego*, nº 48, jun. 2009.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Retratos da Escola*, Brasília, SP, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

TOSCHI, M. S. e FALEIRO, M. L. (Org.). *A LDB do Estado de Goiás, Lei nº 26/98: análises e perspectivas*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

VALLE, I. R. Carreira do Magistério: uma escolha profissional deliberada? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 87, nº 216, mai./ago. 2006.

VIEIRA, J. M. D. *Identidade Expropriada: retrato do educador brasileiro*. 2. ed. Brasília, DF: CNTE, 2004.

_____. *Piso Salarial Nacional dos Educadores: dois séculos de atraso*. Brasília, DF: CNTE, 2007.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A - Cálculo do salário médio potencial e do Piso Salarial Nacionalmente Unificado para professores da educação básica estadual e municipal	197
ANEXO B – Cálculo do salário médio potencial e do Piso Salarial Nacional para professores da educação básica pública	198
ANEXO C - Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008	200
ANEXO D - Comparativo entre o custo da folha de pagamento dos professores da rede pública estadual de Goiás nos exercícios de 2008 e 2009	202
ANEXO E – Estudo de caso: relação entre o custo do quadro de pessoal de uma unidade escolar da rede pública estadual de Goiás e a disponibilidade de recursos no Fundeb.	204
ANEXO F – Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009	210
ANEXO G - Quadro Comparativo entre as diretrizes da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 e o atual Plano de Carreira do Magistério estadual de Goiás	215
ANEXO H - Beca com a frase “ <i>Piso é lei. Faça valer</i> ”, vestida no monumento <i>Dois Candangos</i>	219

ANEXO A¹⁶⁶ - CÁLCULO DO SALÁRIO MÉDIO POTENCIAL E DO PISO SALARIAL NACIONALMENTE UNIFICADO PARA PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA ESTADUAL E MUNICIPAL

ALTERNATIVA I

- 1) PIB previsto para 1995 = R\$ 450 bi;
- 2) Arrecadação da União + estados + municípios = 26% = R\$ 117 bi;
- 3) Destinação vinculada de impostos e outras receitas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (18% dos impostos líquidos da União + 25% de impostos e transferências dos estados + 25% dos impostos e transferências dos municípios + salário educação) = 20% da arrecadação total = R\$ 23,4 bi;
- 4) Percentagem destinável à educação básica (ensino fundamental de 7 a 14 anos, educação infantil, ensino médio e educação básica de jovens e adultos) = resguardando 30% para ensino superior (50% do MEC, 10% dos estados e municípios aproximadamente) = 70% = R\$ 16,38 bi;
- 5) Percentagem destinável à folha de pagamento do magistério da educação básica pública (descontados OCC e pagamento de pessoal administrativo da educação) 60% = R\$ 9.828 bi
- 6) População brasileira em 1995 = 160.000.000 de hab.;
- 7) População a ser matriculada na educação básica pública = 25 milhões por ensino fundamental de 7 a 14 anos + 6 milhões na educação infantil + 4 milhões no ensino médio + 5 milhões na educação básica de jovens e adultos = 40 milhões de alunos;
- 8) Total de professores para atender à demanda com média de 25 alunos por professor = 1.600.000 professores;
- 9) Salário Médio Potencial = R\$ 9.828.000.000 = R\$ 6.144,50;
- 10) Salário Médio Potencial Mensal = R\$ 472,65;
- 11) Piso Salarial Nacionalmente Unificado = + ou - R\$300,00, a ser negociado, dependendo da *amplitude da progressão da carreira*, ou seja, distância salarial entre vencimento-base inicial e vencimento-teto final.

São Paulo, 1º de junho de 1994

¹⁶⁶ Monlevade (2000, p. 154).

ANEXO B¹⁶⁷ - CÁLCULO DO SALÁRIO MÉDIO POTENCIAL E DO PISO SALARIAL NACIONAL PARA PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

ALTERNATIVA II

- 1) PIB previsto para 1995 = R\$ 460 bi;
- 2) Arrecadação total da União, estados e municípios (26%) = R\$ 119,6 bi;
- 3) Arrecadação de impostos (75%) = R\$ 89,7 bi;
- 4) Destinação vinculada para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (18% dos impostos líquidos da União + 25% dos impostos líquidos e transferências dos estados + 25% dos impostos e transferências dos municípios) = 23% (média ponderada) = R\$ 20.631 bi;
- 5) Percentagem destinável à educação básica (ensino fundamental de 7 a 14 anos + educação infantil + ensino médio + educação de jovens e adultos), resguardando 20% para ensino superior (50% dos impostos destinados ao MEC + 10% dos estados, aproximadamente) = 80% = R\$ 16.504.800.000,00;
- 6) Percentagem destinável à folha de pagamento do magistério da educação básica pública (descontadas verbas de *outros custeios e capital* + pagamento de pessoal administrativo da educação) = 60% = R\$ 9.902.880.000,00;
- 7) População brasileira em 1995 = 160.000.000 de hab.;
- 8) População a ser matriculada na educação básica pública = 25 milhões no ensino fundamental de 7 a 14 anos + 5 milhões na educação infantil + 4 milhões no ensino médio + 4 milhões na educação de jovens e adultos = 38.000.000 de alunos;
- 9) Total de professores para atender à demanda com média de 25 alunos por professor = 1.520.000 professores;
- 10) Salário Médio Potencial Anual = $R\$ 9.902.880.000 / 1.520.000 = R\$ 6.515,05$;
- 11) Salário Médio Potencial Mensal = $R\$ 6.515,05 / 13 \text{ meses} = R\$ 501,15$;
- 12) Piso Salarial Nacionalmente Unificado = aproximadamente R\$ 400,00 a ser negociado, dependendo principalmente de duas variáveis: perfil de escolaridade dos professores das redes estaduais e municipais e da amplitude da progressão na carreira, ou seja, distância entre vencimento base-inicial e teto final;
- 13) Observação: este estudo levou em conta que o pagamento de inativos não se inclui nos impostos vinculados e que o salário médio potencial se destine a jornada integral com até 24

¹⁶⁷ Monlevade (2000, p. 160).

horas/aula em classe, o que integra uma função docente. Não leva em conta eventual reforço de receita *extra impostos* para viabilização da implantação do Piso (20% do Salário-Educação, por exemplo).

ANEXO C - LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008.

Mensagem de veto

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 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.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º 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.

§ 5º As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional no 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I – (VETADO);

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1º A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2º desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei.

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

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.

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão 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 básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

Art. 7º (VETADO).

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de julho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro
Nelson Machado
Fernando Haddad
Paulo Bernardo Silva
José Múcio Monteiro Filho
José Antonio Dias Toffoli

ANEXO D - COMPARATIVO ENTRE O CUSTO DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS NOS EXERCÍCIOS DE 2008 E 2009

TABELA 1 - Folha de Pagamento dos Professores Pagos pela SEE em 2008 e 2009¹⁶⁸

(Continua)

Itens relativos à Folha de Pagamento do Magistério	2008	% da folha/2008	2009	% da folha/2009	Diferença 2008/2009 (%)
1. Proventos					
1.1 Salário base/professores em atividades	421.209.316,24	51,7322	466.618.460,23	49,4301	10,78
1.2 Gratificação de Titularidade	88.356.579,12	10,8518	101.549.558,78	10,7574	14,93
1.3 Gratificação de Adicional	61.198.952,02	7,5164	68.121.436,40	7,2163	11,31
1.4 Substituição	71.120.584,21	8,7349	78.772.444,33	8,3446	10,76
2. Gratificações/Especificar					
2.1 Subsídio/Diretores/Secretários	5.916.862,50	0,7267	1.524.730,00	0,1615	- 74,23
2.2 Função Comissionada	650.087,00	0,0798			- 100,00
2.3 Gratificação de Incentivo Funcional	2.932.478,20	0,3602	2.884.277,24	0,3055	- 1,64
2.4 Adicional Noturno	406.768,59	0,0500	377.351,99	0,0400	- 7,23
2.5 Função Comissionada Administrativa	593.950,00	0,0729	1.300.900,00	0,1378	119,03
2.6 Função Comissionada Educacional	16.274.696,75	1,9988	29.897.482,85	3,1671	83,71
3. Previdência					
3.1 Previdência/Parte Patronal	44.320.907,94	5,4434	66.382.535,24	7,0321	49,78
3.2 Previdência/Parte Patronal -13° salário	808.537,55	0,0993	5.405.707,45	0,5726	568,58
3.3 INSS/Empregador	12.420.700,77	1,5255	18.782.602,26	1,9897	51,22
4. Outras despesas					
4.1 13° Salário	55.568.448,53	6,8248	59.991.301,32	6,3550	7,96
4.2 Subsídio Complementar	35.062,40	0,0043			- 100,00
4.3 Complemento do Ipasgo	129.071,35	0,0159	58.348,98	0,0062	- 54,79
4.4 Adicional de Férias	15.399.190,80	1,8913	18.154.229,26	1,9231	17,89
4.5 Férias Indenizadas			200.911,26	0,0213	
4.6 1/3 - Férias Indenizadas			66.366,66	0,0070	
4.7 VPNI					
4.8 Salário Maternidade	229.126,66	0,0281	275.637,58	0,0292	20,30
4.9 Vencimento mês anterior	3.885.112,39	0,4772	277.947,58	0,0294	- 92,85
4.10 Compl. Piso Nac. - salário					
4.11 Abono Salarial	63.114,80	0,0078	10.988,42	0,0012	- 82,59
4.12 Abono de permanência	1.465.826,52	0,1800	1.411.963,91	0,1496	- 3,67
4.13 Auxílio Saúde	5.328,31	0,0007	29.334,14	0,0031	450,53
4.14 Gratificação de Representação	45.450,00	0,0056	47.961,00	0,0051	5,52
4.15 Vale Transporte	1.853.913,60	0,2277	1.988.041,00	0,2106	7,23
4.16 Complemento de Subsídios	35.062,40	0,0043	13.687,97	0,0015	- 60,96
4.17 Aplicação Provas	34.475,00	0,0042	923.948,50	0,0979	2.580,05
4.18 Adicional de Função II Lei 15.500/05	24.000,00	0,0029	24.000,00	0,0025	-
4.19 Acerto de 13° Salário	571.389,43	0,0702	2.315.374,40	0,2453	305,22
4.20 Aula - reposição			161.309,53	0,0171	
4.21 Jetom	17.225,00	0,0021			- 100,00
4.22 Devolução/Aula não trabalhada - reposição/greve			7.371.009,26	0,7808	
4.23 Devolução/Dias não trabalhados - reposição/greve			632.501,30	0,0670	
4.24 Diferenças	2.660.453,44	0,3268	1.595.585,90	0,1690	- 40,03
4.25 Diferenças de exercício anterior	4.839.423,84	0,5944	6.072.541,92	0,6433	25,48
4.26 Pasep	802.272,08	0,0985	573.593,90	0,0608	- 28,50

¹⁶⁸ Os dados deste anexo foram disponibilizados pela SEE, porém não conferem com os dados do Relatório das Contas do Estado de Goiás apurado pelo TCE.

(Conclusão)

Itens relativos à Folha de Pagamento do Magistério	2008	% da folha/2008	2009	% da folha/2009	Diferença 2008/2009 (%)
4.27 Recolhimento Forçado	6.890,97	0,0008	5.360,12	0,0006	- 22,22
4.28 Salário Família - INSS	10.155,51	0,0012	5.296,06	0,0006	- 47,85
4.29 Salário Família - Ipasgo	5.020,86	0,0006	3.317,41	0,0004	- 33,93
4.30 Horas-Extras	314.109,61	0,0386	168.588,48	0,0179	- 46,33
5. Total da Folha/Ativos	814.210.544,39	100,00	943.996.632,63	100,0000	15,94
6. Total da Folha/Inativos	343.015.256,32		398.748.746,70		16,25
7. Total Geral da Folha	1.157.225.800,71		1.342.745.379,33		16,03

Fonte: tabela elaborada para este estudo com base nos dados disponibilizados pela SEE.

ANEXO E – ESTUDO DE CASO: RELAÇÃO ENTRE O CUSTO DO QUADRO DE PESSOAL DE UMA UNIDADE ESCOLAR DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS E A DISPONIBILIDADE DE RECURSOS NO FUNDEB¹⁶⁹

A partir de dados fornecidos pela Subsecretaria Regional de Educação do Município de São Luís de Montes Belos – GO, é possível observar que as perspectivas de maiores investimentos na remuneração dos servidores é limitada. Embora o exercício proposto neste Anexo E seja a apreensão de um caso isolado¹⁷⁰, a exposição e análise colaboram, no mínimo, para algumas reflexões e contrapontos, no sentido de localizarmos na realidade de uma unidade escolar as discussões feitas no corpo desta dissertação em âmbito nacional e, preponderantemente, em âmbito estadual.

São informações referentes ao Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo, situado no município de Turvânia - GO, com informações referentes ao mês de novembro de 2010.

TABELA 1 - Etapas, matrículas e turmas por turno de atendimento (2010)

Etapas atendidas	Matrículas	Turmas	Turmas por turno		
			Matutino	Vespertino	Noturno
Ensino Fundamental (2ª fase)					
6º ano	90	3	-	3	-
7º ano	76	2	-	2	-
8º ano	25	1	-	1	-
9º ano	96	3	2	-	1
Correção de Fluxo II	8	1	-	1	-
Total Ensino Fundamental (2ª fase)	295	10	2	7	1
Ensino Médio (anual)					
3º ano	66	3	2	-	1
Total Ensino Médio (anual)	66	3	2	-	1
Ensino Médio (Semestral)					
2º Período	105	4	3	-	1
3º Período	13	1	1	-	-
4º Período	42	2	1	-	1
Total Ensino Médio (Semestral)	160	7	5	-	2
Total da Escola	521	20	9	7	4

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

¹⁶⁹ Os dados para elaboração deste exercício foram disponibilizados pela Subsecretaria Regional do Município de São Luís de Montes Belos - GO.

¹⁷⁰ Não pode representar tecnicamente uma margem de confiabilidade para análise geral.

O Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo atende duas etapas da educação básica: ensino fundamental (2ª fase) e ensino médio. Este está passando por um processo de reestruturação onde as turmas que eram organizadas por períodos anuais, agora estão sendo organizadas por semestre. No entanto isso não afeta a análise proposta, uma vez que as regras de redistribuição dos recursos do Fundeb não são afetadas. O Colégio atende 521 alunos nos três turnos de funcionamento, sendo 295 na segunda fase do ensino fundamental, predominantemente no período vespertino e 226 no ensino médio, predominantemente nos períodos matutino e noturno. Os alunos são distribuídos em vinte turmas, numa média de vinte e seis alunos para cada uma delas. Uma particularidade é o atendimento a uma turma de Correção de Fluxo onde, pelas características do atendimento, o número de alunos tende a ser menor que nas turmas regulares.

Os recursos do Fundeb previstos em 2010 respectivamente para os alunos do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo são os descritos na Tabela 2, a seguir.

TABELA 2 – Receitas do Fundeb referente às respectivas matrículas (2010)

Etapa	Matrículas	Valor (R\$)*	Total
Ensino fundamental (2ª fase)	295	1.864,80	550.116,00
Ensino médio	226	2.034,32	459.756,32
Total			1.009.872,32

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

*Portaria MEC nº 538-A/2010.

Numa análise restrita desse contexto, no mínimo 60% dos recursos, R\$ 665.923,39, deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério, ou seja, docentes e apoio direto à docência, de acordo com o Art. 22 da Lei nº 11.494/1997. Com base nas informações da Tabela 3, a despesa com os profissionais do magistério do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo seria superior a esse percentual.

TABELA 3 - Situação dos professores na carreira e as respectivas remunerações (2010)

								(Continua)
Ord.	Nome	Vínculo	Cargo	Nível	Ref.	Carga horária	Aulas extras (Substituições/mês)	Remuneração (R\$)
1	A	Efetivo	P-IV	Pós	B	210 h	47	2.848,08
2	B	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	83	3.211,08
3	C	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	-	3.304,74
4	D	Efetivo	P-IV	Pós	A	210 h	81	3.156,05
5	E	Efetivo	P-I	Médio	A	157 h	-	815,3

(Conclusão)

Ord.	Nome	Vínculo	Cargo	Nível	Ref.	Carga horária	Aulas extras (Substituições/mês)	Remuneração (R\$)
6	F	Contrato	PAD	Superior	-	210 h	105	1.705,82
7	G	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	-	3.504,75
8	H	Efetivo	P-III	Superior	B	210 h	77	2.590,18
9	I	Efetivo	P-III	Superior	A	210 h	105	2.745,03
10	J	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	-	3.023,58
11	K	Efetivo	P-III	Superior	F	210 h	60	3.938,51
12	L	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	90	1.789,11*
13	M	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	105	3.398,30
14	N	Contrato	PAD	Superior	-	210 h	45	1.381,22
15	O	Efetivo	P-IV	Pós	A	210 h	68	3.049,71
16	P	Efetivo	P-IV	Pós	B	210 h	-	2.543,33
17	Q	Efetivo	P-IV	Pós	C	210 h	98	3.428,18
18	R	Efetivo	P-III	Superior	D	210 h	105	2.954,94
19	S	Contrato	PAC	Médio	-	157 h	-	720,78
20	T	Efetivo	P-III	Superior	B	210 h	105	2.954,94
21	W	Efetivo	P-IV	Pós	D	210 h	105	3.922,45
22	X	Efetivo	P-III	Superior	A	210 h	105	2.287,48
23	Y	Efetivo	P-IV	Pós	E	210 h	105	3.739,96
24	Z	Efetivo	P-IV	Pós	B	210 h	-	2.943,33
25	A1	Efetivo	P-I	Médio	A	210 h	-	1.506,87
26	B1	Contrato	PAD	Superior	-	210 h	38	1.343,35
27	C1	Efetivo	P-IV	Pós	B	210 h	98	3.273,93
Total/Mês de Novembro de 2010								72.081,00

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo a partir dos dados disponibilizados pela Subsecretaria Regional de Educação do Município de São Luís de Montes Belos - GO.

*[sic.]

Considerando o fator *17 salários*¹⁷¹ para calcular o custo anual referente ao pagamento da folha, os vinte e sete profissionais do magistério do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo custariam em 2010 R\$ 864.972,00, ou seja, 85,65% dos recursos do Fundeb recebidos em função dos alunos matriculados na unidade de ensino.

No que se referem aos níveis onde os professores estão situados dentro da carreira, os dados da Tabela 3 correspondem à análise geral feita no item 3.2 do terceiro capítulo desse estudo, em que se demonstra que 76,87% dos professores da rede pública estadual de Goiás estão situados na carreira nos níveis III e IV. No caso do Colégio em questão, esse percentual

¹⁷¹Para essa projeção foi considerado que o professor: 1) recebe doze salários regulares durante o ano (doze salários); 2) recebe um décimo terceiro salário (um salário); 3) recebe um terço de férias (0,333 salário); 4) acumula anualmente, em função do benefício da licença prêmio, dezoito dias de afastamento remunerado (0,6 salário). Considerando apenas esses itens, o professor custa anualmente, numa relação direta com o estado de Goiás, 13,933 salários. O que, acrescido de 22% referentes à contribuição patronal para a previdência, gera um custo anual de dezessete vezes o salário pago mensalmente ao servidor.

é de 77,77%. A média de remuneração recebida entre os professores é de R\$ 2.669,66, superior a duas vezes o valor do PSPN, porém é preciso considerar que na remuneração está contabilizada a atribuição remuneratória das aulas de substituição que quase todos os professores ministram, ou seja, para receber um pouco melhor os professores precisam extrapolar as 40 horas de atividades semanais apenas na rede estadual¹⁷².

A situação salarial dos quatro professores que atuam a partir de contratos temporários, mesmo tendo curso superior, não acompanha o patamar dos professores efetivos. A contratação é feita com base nos vencimentos do Quadro Transitório do Plano de Carreira do Magistério Público Estadual. A média salarial dos quatro professores contratados é de R\$ 1.287,79, menos da metade da média dos professores efetivos.

No que se referem aos servidores administrativos, nos interessa para essa análise o custo que eles representam e qual é a expressão desse custo numa relação com o Fundeb.

TABELA 4 - Situação dos servidores administrativos na carreira e a remuneração (2010)

Ord.	Nome	Vínculo	Cargo	Nível	Referência	Carga horária	Remuneração (R\$)
1	A	Efetivo	AAE-T	Superior	B-II	200 h	2.229,74
2	B	Efetivo	AAE-A	Fundamental	F-I	200 h	924,07
3	C	Efetivo	AAE-A	Fundamental	F-I	200 h	922,55
4	D	Efetivo	AAE-T	Médio	G-I	200 h	1.795,58
5	E	Efetivo	AAE-T	Médio	G-I	200 h	1.795,58
6	F	Efetivo	AAE-A	Fundamental	C-II	200 h	744,17
7	G	Efetivo	AAE-A	Fundamental	C-I	200 h	573,09
8	H	Efetivo	AAE-A	Fundamental	C-I	200 h	653,24
9	I	Efetivo	AAE-A	Médio	H	200 h	1.266,38
10	J	Efetivo	AAE-A	Médio	H	200 h	1.143,83
11	K	Efetivo	AAE-A	Médio	H	200 h	1.348,08
12	L	Efetivo	AAE-A	Médio	H	200 h	1.266,38
13	M	Efetivo	AAE-A	Médio	H	180 h	1.011,08
14	N	Efetivo	AAE-T	Médio	G-I	200 h	1.795,58
15	O	Efetivo	AAE-A	Médio	H	200 h	1.143,83
16	P	Efetivo	AAE-A	Fundamental	C-I	200 h	813,21
17	Q	Efetivo	AAE-A	Fundamental	C-II	200 h	934,11
Total/Mês de Novembro de 2010							20.360,50

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo.

¹⁷² Não foi observado se os professores atuam, também, em outras redes.

Utilizando a mesma lógica de cálculo realizada para estimar o custo anual dos profissionais do magistério, os servidores administrativos do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo, custariam em 2010 R\$ 346.128,50, o que representaria 34,27% dos recursos do Fundeb atribuídos os alunos matriculados na unidade de ensino.

O custo anual total dos servidores chegaria a R\$ 1.211.100,50, o que representaria aproximadamente 120% do valor redistribuído pelo Fundeb com base nas 521 matrículas do Colégio. Equivale dizer que considerando a quantidade de servidores e a forma como estão distribuídos nas diversas funções da unidade de ensino, os recursos do Fundeb relativos aos alunos matriculados não seriam suficientes para custear as despesas da folha de pagamento.

A Tabela 5, a seguir, apresenta a distribuição das funções exercidas pelos profissionais do magistério, com as respectivas cargas horárias.

TABELA 5 - Funções ocupadas pelos professores (2010)

Descrição	Qt.	Carga horária semanal
Diretor	1	1 x 40 h
Coordenador pedagógico	4	4 x 30 h
Secretário	1	1 x 40 h
Coordenador da merenda	1	1 x 40 h
Dinamizador de laboratório	2	2 x 30 h
Dinamizador de biblioteca	3	02 x 30 h e 01 x 20 h
Projetos da escola	3	02 x 20 h e 01 x 30 h
Docentes	26	02 x 30 h e 24 x 40 h
Afastamentos remunerados		
Licença Médica	1	40 h

Fonte: Tabela elaborada para esse estudo

É possível observar que vinte e seis dos vinte e sete professores do Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo exercem atividades de docência. Isso significa que estando nas funções de coordenação pedagógica e outras, os professores complementam ou extrapolam suas cargas horárias atuando também na regência.

Enquanto na rede estadual de Goiás a proporção alunos/professor em atividade é dezesseis, no Colégio Estadual Professor João Rezende de Araújo a proporção atinge dezenove. Num exercício puramente matemático, seria possível deduzir que se em uma unidade de ensino com uma média de vinte e seis alunos por turma a proporção alunos/professor é dezenove, no conjunto de todas as unidades de ensino estaduais onde a média de discentes por turma é trinta e um, a proporção alunos/professor na rede seria

superior a vinte e dois, portanto dentro do que sugere o Parecer CEB/CNE nº 09/2009 que é estabelecer uma relação nunca inferior a vinte e dois alunos por professor na rede de ensino. Nessa direção, a baixa proporção alunos/professor na rede estaria ligada a atuação de professores fora do âmbito escolar.

A análise dos dados do Colégio Estadual Professor João Rezende de Sousa, apesar de sua superficialidade, reforça de forma concreta alguns pontos revelados também na análise dos dados de toda a rede pública estadual de educação: a insuficiência dos recursos do Fundeb para custear melhores condições de pagamento dos professores, inclusive numa aplicação mais vantajosa do PSPN; a baixa proporção alunos/professor e a atuação de professores em funções que não se enquadram no conceito de profissionais do magistério, como as atividades de secretaria, coordenação da merenda e dinamização de bibliotecas.

ANEXO F – RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 28 DE MAIO DE 2009**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA****RESOLUÇÃO Nº 2, DE 28 DE MAIO DE 2009**

Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 9º, § 1º, alínea “c” da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, e tendo em vista o Parecer CNE/CEB nº 9/2009, homologado por despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de 29 de maio de 2009, resolve:

Art. 1º Os Planos de Carreira e Remuneração para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, nas redes de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão observar as Diretrizes fixadas por esta Resolução, elaborada com base no Parecer CNE/CEB nº 9/2009.

Art. 2º Para os fins dispostos no artigo 6º da Lei nº 11.738/2008, que determina aos entes federados a elaboração ou adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, a presente Resolução destina-se aos profissionais previstos no artigo 2º, § 2º, da referida lei, observados os preceitos dos artigos 61 até 67 da Lei nº 9.394/96, que dispõe sobre a formação docente.

§ 1º São considerados profissionais do magistério 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 (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 2º Os entes federados que julgarem indispensável a extensão dos dispositivos da presente Resolução aos demais profissionais da educação poderão aplicá-los em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos profissionais do magistério.

Art. 3º Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério devem pautar-se nos preceitos da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei nº 9.394/96, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação.

Parágrafo único. As fontes de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério são aquelas descritas no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 60 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de recursos provenientes de outras fontes vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e,

eventualmente, aos demais profissionais da educação, conforme disposto no § 2º do artigo 2º desta Resolução, dentro dos seguintes princípios:

I - reconhecimento da Educação Básica pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado, que a deve prover de acordo com o padrão de qualidade estabelecido na Lei nº 9.394/96, LDB, sob os princípios da gestão democrática, de conteúdos que valorizem o trabalho, a diversidade cultural e a prática social, por meio de financiamento público que leve em consideração o custo-aluno necessário para alcançar educação de qualidade, garantido em regime de cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União;

II - acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

III - remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimentos ou salários iniciais nunca inferiores aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008;

IV - reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante;

V - progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

VI - valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo;

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos;

VIII - incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar;

IX - incentivo à integração dos sistemas de ensino às políticas nacionais e estaduais de formação para os profissionais da educação, nas modalidades presencial e a distância, com o objetivo de melhorar a qualificação e de suprir as carências de habilitação profissional na educação;

X - apoio técnico e financeiro, por parte do ente federado, que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais;

XI - promoção da participação dos profissionais do magistério e demais segmentos na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político pedagógico da escola e da rede de ensino;

XII - estabelecimento de critérios objetivos para a movimentação dos profissionais entre unidades escolares, tendo como base os interesses da aprendizagem dos educandos;

XIII - regulamentação entre as esferas de administração, quando operando em regime de colaboração, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, para a remoção e o aproveitamento dos profissionais, quando da mudança de residência e da existência de vagas nas redes de destino, sem prejuízos para os direitos dos servidores no respectivo quadro funcional.

Art. 5º Na adequação de seus planos de carreira aos dispositivos da Lei nº 11.738/2008 e da Lei nº 11.494/2007, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem observar as seguintes diretrizes:

I – assegurar a aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de outros eventualmente destinados por lei à educação;

II - fazer constar nos planos de carreira a natureza dos respectivos cargos e funções dos profissionais da educação à luz do artigo 2º desta Resolução;

III - determinar a realização de concurso público de provas e títulos para provimento qualificado de todos os cargos ou empregos públicos ocupados pelos profissionais do magistério, na rede de ensino público, sempre que a vacância no quadro permanente alcançar percentual que possa provocar a descaracterização do projeto político-pedagógico da rede de ensino, nos termos do Parecer CNE/CEB nº 9/2009, assegurando-se o que determina o artigo 85 da Lei nº 9.394/96, o qual dispõe que qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos;

IV - fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação, de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira, devendo os valores, no caso dos profissionais do magistério, nunca ser inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, diferenciados pelos níveis das habilitações a que se refere o artigo 62 da Lei nº 9.394/96, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação do profissional;

V - diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação *lato sensu*, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

VI - assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal;

VII - manter comissão paritária, entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar, para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade;

VIII - promover, na organização da rede escolar, adequada relação numérica professor-educando nas etapas da Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, bem como número adequado de alunos em sala de aula nos demais anos do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, prevendo limites menores do que os atualmente praticados nacionalmente de alunos por sala de aula e por professores, a fim de melhor prover os investimentos públicos, elevar a qualidade da educação e atender às condições de trabalho dos educadores;

IX - observar os requisitos dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, que disciplinam as

despesas que são ou não consideradas gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto à cedência de profissionais para outras funções fora do sistema ou rede de ensino, visando à correta caracterização das despesas com pagamento de pessoal como sendo ou não gastos em educação;

X - manter, em legislação própria, a regulamentação da gestão democrática do sistema de ensino, da rede e das escolas, fixando regras claras para a designação, nomeação e exoneração do diretor de escola dentre os ocupantes de cargos efetivos da carreira docente, preferencialmente com a participação da comunidade escolar no processo de escolha do seu diretor.

XI - prover a formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, sob os seguintes fundamentos:

a) sólida formação inicial básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos de suas competências de trabalho;

b) associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados, capacitação em serviço e formação continuada;

c) aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades;

d) aos educadores já em exercício, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, a ser realizado durante a jornada de trabalho do profissional da educação (artigo 67, V, da Lei nº 9.394/96).

XII - assegurar, no próprio sistema ou em colaboração com os demais sistemas de ensino, a oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação;

XIII - utilizar as horas de trabalho pedagógicas coletivas como momento de formação do profissional da educação;

XIV - promover, preferencialmente em colaboração com outros sistemas de ensino, a universalização das exigências mínimas de formação para o exercício da profissão de todos os profissionais da educação escolar básica;

XV - instituir mecanismos de concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada, de modo a promover a qualificação sem ferir os interesses da aprendizagem dos estudantes. Os entes federados poderão assegurar aos profissionais do magistério da Educação Básica períodos de licenças sabáticas, com duração e regras de acesso estabelecidas no respectivo plano de carreira.

XVI - constituir incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional, a partir dos seguintes referenciais, podendo ser agregados outros:

a) dedicação exclusiva ao cargo ou função no sistema de ensino, desde que haja incentivo para tal;

b) elevação da titulação e da habilitação profissional;

c) avaliação de desempenho, do profissional do magistério e do sistema de ensino, que leve em conta, entre outros fatores, a objetividade, que é a escolha de requisitos que possibilitem a análise de indicadores qualitativos e quantitativos; e a transparência, que assegura que o resultado da avaliação possa ser analisado pelo avaliado e pelos avaliadores, com vistas à superação das dificuldades detectadas para o desempenho profissional ou do sistema, a ser realizada com base nos seguintes princípios:

1. para o profissional do magistério:

1.1 Participação Democrática - o processo de avaliação teórica e prática deve ser elaborado coletivamente pelo órgão executivo e os profissionais do magistério de cada sistema de ensino.

2. para os sistemas de ensino:

2.1 Amplitude - a avaliação deve incidir sobre todas as áreas de atuação do sistema de ensino, que compreendem:

2.1.1 a formulação das políticas educacionais;

2.1.2 a aplicação delas pelas redes de ensino;

2.1.3 o desempenho dos profissionais do magistério;

2.1.4 a estrutura escolar;

2.1.5 as condições socioeducativas dos educandos;

2.1.6 outros critérios que os sistemas considerarem pertinentes;

2.1.7 os resultados educacionais da escola.

XVII - A avaliação de desempenho a que se refere a alínea “c” do inciso anterior deve reconhecer a interdependência entre trabalho do profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino, e, portanto, ser compreendida como um processo global e permanente de análise de atividades, a fim de proporcionar ao profissional do magistério um momento de aprofundar a análise de sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas dificuldades, possibilitando, dessa forma, seu crescimento profissional e, ao sistema de ensino, indicadores que permitam o aprimoramento do processo educativo;

XVIII - estabelecer mecanismos de progressão na carreira também com base no tempo de serviço;

XIX - elaborar e implementar processo avaliativo do estágio probatório dos profissionais do magistério, com participação desses profissionais;

XX - estabelecer, com base nas propostas curriculares e na composição dos cargos de carreiras dos sistemas de ensino, quadro de lotação de pessoal que inclua o número de vagas por cargo, região ou município e unidade escolar, a partir do qual se preveja a realização dos concursos de ingresso, de remoção entre as unidades escolares e de movimentação entre seus postos de trabalho;

XXI - realizar, quando necessário, concurso de movimentação interna dos profissionais da educação, em data anterior aos processos de lotação de profissionais provenientes de outras esferas administrativas ou das listas de classificados em concursos públicos;

XXII - regulamentar, por meio de lei de iniciativa do ente federado e em consonância com o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 9.394/96 e o artigo 23 da Constituição Federal, a recepção de profissionais de outras redes públicas. Os planos de carreira poderão prever a recepção de profissionais do magistério de outros entes federados por permuta ou cessão temporária, havendo interesse das partes e coincidência de cargos, no caso de mudança de residência do profissional e existência de vagas, na forma de regulamentação específica de cada rede de ensino, inclusive para fins de intercâmbio entre os diversos sistemas, como forma de propiciar ao profissional da educação sua vivência com outras realidades laborais, como uma das formas de aprimoramento profissional.

Art. 6º Os planos de carreira devem estabelecer regras claras para o cálculo dos proventos dos servidores públicos ligados ao regime próprio de aposentadoria dos entes federados.

Art. 7º A presente Resolução aplica-se, inclusive, aos professores indígenas e aos professores quilombolas, os quais gozarão de todas as garantias aqui previstas, considerando as especificidades dessas atividades docentes.

Art. 8º A presente Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em sentido contrário, especialmente a Resolução CNE/CEB nº 3/97.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

Artigo único. Enquanto viger a medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 4.167, os termos “vencimentos iniciais” e “salário inicial” tratados na presente resolução ficam entendidos como remuneração total inicial.

CESAR CALLEGARI
Presidente

Publicada no DOU de 29/5/2009, Seção 1, p. 41 e 42.

ANEXO G - QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS DIRETRIZES DA RESOLUÇÃO CEB/CNE Nº 02/2009 E O ATUAL PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DE GOIÁS

QUADRO 1 - Comparativo entre as diretrizes da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 e o atual Plano de Carreira do Magistério estadual de Goiás

(Continua)

RESOLUÇÃO CEB/CNE Nº 02/2009 (ART. 5º) ¹⁷³		LEI ESTADUAL Nº 13.309/2001 E OUTRAS NORMAS
I	Assegurar a aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;	O Plano de Carreira <i>não contempla</i> ¹⁷⁴ essa discussão. Esses termos estão postos na Constituição Estadual de 1989 e na Lei nº 26/1999. Legalmente a aplicação tem acontecido, porém, numa apuração mais crítica dos dados é possível, no mínimo, considerar que algumas despesas não deveriam constar no rol de MDE;
II	Fazer constar nos planos de carreira a natureza dos respectivos cargos e funções dos profissionais da educação à luz do Art. 2º desta Resolução;	<i>Contempla</i> (Art. 3º) ¹⁷⁵ ;
III	Determinar a realização de concurso público de provas e títulos para provimento qualificado de todos os cargos ou empregos públicos ocupados pelos profissionais do magistério;	<i>Contempla</i> (Art. 4º, inciso I);
IV	Fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação, [...], no caso dos profissionais do magistério, nunca ser inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, diferenciados pelos níveis das habilitações a que se refere o Art. 62 da Lei nº 9.394/96, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação do profissional;	<i>Contempla</i> (Art. 210, § 2º, incisos I a III); A questão do PSPN está definida na Lei nº 26/1998 (LDB estadual), Art. 22, inclusive, estabelecido para atribuição à jornada de 30 horas;

¹⁷³ As diretrizes emanadas dessa Resolução, em especial do Art. 5º, quando analisadas dentro do contexto operacional em que o Plano de Carreira está situado, apresentam situações em que não é possível definir o que deve constar do instrumento legal (lei relativa ao Plano de Carreira) e o que deve ser resguardado pela rede de ensino em outras formas de normatização. Por esse motivo nossa análise sobre as diretrizes da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 que são contempladas na realidade da rede pública estadual de Goiás não fica restrita ao Plano de Carreira, mas se estende também a outros mecanismos legalmente instituídos.

¹⁷⁴ O fato das diretrizes da Resolução CEB/CNE nº 02/2009 estarem ou não contempladas no contexto da legislação goiana não atesta que essas diretrizes são ou não cumpridas. O Sintego tem denunciado a irregularidade na concessão dos benefícios.

¹⁷⁵ Porém é notório o que chamamos de *desvio de função institucionalizado*: casos em que os professores são autorizados e/ou designados de forma documentada pela SEE para desempenhar funções que não constam do conceito de profissionais do magistério. Dentre as funções desenvolvidas por professores, previstas nas Diretrizes Operacionais da Rede Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010 estão: coordenar a merenda (em substituição ao nutricionista, conforme aponta a Resolução CFN nº 465/2010, disponível em <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/ae-legislacao>>. Acesso em: 12 nov. 2010), secretariar as escolas (em substituição ao servidor técnico-administrativo), dinamizar a biblioteca (em substituição ao bibliotecário), entre outras. O argumento comumente utilizado é que os professores ocupam essas funções porque estas possuem vinculação com a área pedagógica. No entanto, na prática, acabam se tornando atividades extremamente técnicas, gerenciais, distantes de se tornarem atividades de apoio à docência. Além disso, a Lei nº 13.309/2001 é clara ao afirmar no *caput* do Art. 5º que “é vedado atribuir ao professor atividades ou funções diversas das inerentes a seu cargo”.

(Continuação)

RESOLUÇÃO CEB/CNE Nº 02/2009 (ART. 5º)		LEI ESTADUAL Nº 13.309/2001 E OUTRAS NORMAS
V	Diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação <i>lato sensu</i> , e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;	<i>Contempla</i> (Art. 210, § 2º, incisos I a III). Ressalva-se, porém, que não há nível na carreira para os detentores de mestrado e doutorado. A essas titulações são atribuídas gratificação de titularidade (10% em cada caso) compatível com o nível de especialização (12,75% de diferenciação para o nível de graduação);
VI	Assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do Art. 37 da Constituição Federal;	Não Contempla, nesses termos. Ressalva-se, porém, que a Resolução CEB/CNE nº 02/2009 não contempla a referência de atualização do Piso e conseqüentemente da carreira, que é o crescimento percentual do VMAA do Fundeb;
VII	Manter comissão paritária, entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar, para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade;	<i>Não Contempla</i> nesses termos, porém a LDB estadual criou o Fórum Estadual de Educação, colegiado com atribuições e características semelhantes às propostas nessa diretriz;
VIII	Promover, na organização da rede escolar, adequada relação numérica professor/educando [...];	<i>Não contempla.</i> A relação alunos/professor na rede estadual de Goiás é dezesseis, proporção menor que a referência <i>nunca inferior</i> do Parecer CEB/CNE nº 9/2009, que é de vinte de dois alunos por professor;
IX	Observar os requisitos dos Arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, que disciplinam as despesas que são ou não consideradas gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, quanto à cedência de profissionais para outras funções fora do sistema ou rede de ensino;	<i>Contempla;</i>
X	Manter, em legislação própria, a regulamentação da gestão democrática do sistema de ensino, da rede e das escolas, fixando regras claras para a designação, nomeação e exoneração do diretor de escola dentre os ocupantes de cargos efetivos da carreira docente, preferencialmente com a participação da comunidade escolar no processo de escolha do seu diretor;	<i>Contempla</i> (Art. 10);
XI	Prover a formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica [...];	Devido à amplitude desta Diretriz, não foi possível observar se o Plano de Carreira contempla ou não essa questão. O Art. 4º, inciso II do Plano de Carreira estabelece que o estado deve oferecer aos professores “aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim”;
XII	Assegurar, no próprio sistema ou em colaboração com os demais sistemas de ensino, a oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação;	<i>Contempla</i> (Art. 4º, inciso II);

(Continuação)

RESOLUÇÃO CEB/CNE Nº 02/2009 (ART. 5º)		LEI ESTADUAL Nº 13.309/2001 E OUTRAS NORMAS
XIII	Utilizar as horas de trabalho pedagógico coletivo como momento de formação do profissional da educação ¹⁷⁶ ;	<i>Não contempla</i> nesses termos. Ressalva-se, porém, que o calendário escolar da rede estadual de Goiás prevê os chamados <i>Dias de Trabalho Coletivo</i> , que são realizados nas escolas. Esses planejamentos se enquadram dentro dos objetivos para os quais as horas-atividades são defendidas e, quase sempre, se tornam momentos de formação do profissional da educação a partir das discussões da própria unidade de ensino;
XIV	Promover, preferencialmente em colaboração com outros sistemas de ensino, a universalização das exigências mínimas de formação para o exercício da profissão de todos os profissionais da educação escolar básica;	<i>Não contempla</i> . É percebido avanços dessa qualificação na análise do quadro de professores da rede. Quanto ao atendimento a todos os profissionais da educação, não foi possível observar;
XV	Instituir mecanismos de concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada [...];	<i>Contempla</i> (Art. 89, incisos IX e X);
XVI	Constituir incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional, a partir dos seguintes referenciais [...]: a) dedicação exclusiva [...]; b) elevação da titulação [...]; c) avaliação de desempenho; [...];	<i>Contempla</i> (Arts. 60, 61, 62, 74, 75 e 76);
XVII	A avaliação de desempenho a que se refere a alínea “c” do inciso anterior deve reconhecer a interdependência entre trabalho do profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino;	<i>Contempla</i> (Art. 76, inciso II e parágrafo único). Ressalva-se, porém, que a falta de continuidade e a fragilidade dos mecanismos de avaliação de desempenho não tem apresentado consequências nas atividades desenvolvidas no cotidiano escola ¹⁷⁷ ;
XVIII	Estabelecer mecanismos de progressão na carreira também com base no tempo de serviço;	<i>Contempla</i> (Art.76);
XIX	Elaborar e implementar processo avaliativo do estágio probatório dos profissionais do magistério, com participação desses profissionais;	<i>Contempla</i> (Art. 33) ¹⁷⁸ ;
XX	Estabelecer, com base nas propostas curriculares e na composição dos cargos de carreiras dos sistemas de ensino, quadro de lotação de pessoal que inclua o número de vagas por cargo, região ou município e unidade escolar, a partir do qual se preveja a realização dos concursos de ingresso, de remoção entre as unidades escolares e de movimentação entre seus postos de trabalho;	<i>Contempla</i> (Arts. 42 e 209) ¹⁷⁹ ;

¹⁷⁶ Para isso, primeiro deve-se garantir a existência dessas horas de trabalho pedagógico, para o qual a Resolução CEB/CNE nº 02/2009 não contribuiu. O inciso VII trata dessa questão, mas não colabora objetivamente para defesa das horas atividades Apesar das prerrogativas levantadas pela Liminar do STF referente à ADI nº 4167/2008, essa definição talvez pudesse ser mais ousada. Em Goiás, a LDB estadual estabelece a destinação de 1/3 da carga horária docente para horas-atividades.

¹⁷⁷ Sobre o tema, ver “Manual de orientação para avaliação de desempenho dos servidores da Seduc”. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/imprensa/documentos/>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

¹⁷⁸ Sobre o tema, ver “Manual de orientação para a avaliação de estágio probatório dos docentes da Seduc/GO” Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/imprensa/documentos/>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

¹⁷⁹ Sobre o tema, ver “Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2009/2010”. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/imprensa/documentos/>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

(Conclusão)

RESOLUÇÃO CEB/CNE Nº 02/2009 (ART. 5º)		LEI ESTADUAL Nº 13.309/2001 E OUTRAS NORMAS
XXI	Realizar, quando necessário, concurso de movimentação interna dos profissionais da educação, em data anterior aos processos de lotação de profissionais provenientes de outras esferas administrativas ou das listas de classificados em concursos públicos;	<i>Não contempla.</i> Na rede estadual de Goiás há apenas os critérios de remoção onde, por exemplo, utiliza-se como indicador, o tempo de serviço. Não foi observado algo relativo à <i>movimentação interna</i> ;
XXII	Os planos de carreira poderão prever a recepção de profissionais do magistério de outros entes federados por permuta ou cessão temporária, havendo interesse das partes e coincidência de cargos.	<i>Não contempla.</i>

Fonte: Quadro elaborado para esse estudo.

ANEXO H - A BECA COM A FRASE “PISO É LEI. FAÇA VALER”, VESTIDA NO MONUMENTO DOIS CANDANGOS

A Figura 1 consiste no registro fotográfico de um dos atos de protestos realizados durante a mobilização dos profissionais da educação em frente o STF, em 16 de setembro de 2009, que se tornou fato emblemático para o movimento e a foto se tornou referência para representar a necessidade de junção entre o Piso e a Carreira.

FIGURA 1 – Monumento Dois Candangos vestido em defesa do PSPN do magistério, Brasília, DF (2009)



Fonte: Capa da coletânea de leis sobre piso e carreira organizada pela CNTE. Disponível em: <<http://www.cnte.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2010.