

Piso e planos de carreira

O debate sobre as ADI

JARBAS DE PAULA MACHADO*

RESUMO: O artigo discute a inconstitucionalidade do piso e dos planos de carreira do magistério da educação básica pública no Brasil a partir da análise de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) inerentes à temática. Trata-se de um estudo documental e bibliográfico cuja discussão passa pelos conceitos de federalismo e autonomia, sugerindo como desfecho que existem incongruências na legislação, fragilizada principalmente pela ausência de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados. Evidencia-se, ainda, a resistência suprapartidária às conquistas do magistério.

Palavras-chave: Planos de carreira do magistério. Piso salarial. Federalismo.

Introdução

A valorização salarial dos profissionais do magistério da educação básica pública no Brasil inscreve-se nas demandas para as quais são necessárias ações do Estado, mediante a definição de políticas públicas específicas, como políticas direcionadas a esses profissionais.

Conforme pontuam Dourado e Oliveira (2008), desde a redemocratização do País, entidades representativas têm reivindicado políticas públicas educacionais que garantam aos professores estatuto econômico, social e científico, com o objetivo de favorecer a escola pública de qualidade para todos, como direito social. No entanto, “os salários continuam muito abaixo da dignidade do cargo e das exigências profissionais.” (CURY, 2009, p. 123).

* Mestrado em Educação. Atualmente é secretário municipal de educação da Prefeitura Municipal de São Luís de Montes Belos e professor titular da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Montes Belos/GO - Brasil. *Email:* <jarbas.belos@bol.com.br>.

Apesar de constarem como princípios constitucionais, conforme tem mostrado a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o piso e a carreira do magistério não têm recebido de alguns governos o tratamento necessário para que se consolidem como “políticas de Estado” na a valorização do magistério público da educação básica no Brasil (DOURADO, 2009). Pelo contrário, há resistência a essas políticas. Exemplo é a proposição de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) contra os dispositivos da legislação federal, discutidos neste trabalho. Os dispositivos afetados, que influenciam diretamente o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e a carreira do magistério, representam um retrocesso, pois, mesmo insuficientes, o piso e os planos de carreira têm o papel de colaborar para a elevação do status social e econômico da profissão docente.

Este estudo discute a inconstitucionalidade do piso e dos planos de carreira do magistério a partir dos argumentos utilizados para a fundamentação das ADI provocadas por diferentes atores políticos e que têm em comum a contestação dos dispositivos que, definidos nacionalmente, interferem diretamente na gestão local. Essa interferência é vista por esses atores como inconstitucionais, uma vez que, feriam os princípios do pacto federativo.

O piso e os planos de carreira

Em linhas gerais, o texto constitucional promulgado em 1988 é claro, em seu art. 206, ao estabelecer como princípios para ministração do ensino tanto os planos de carreira quanto o piso salarial profissional, à época ainda restritos aos profissionais do ensino e, no caso do piso, sem a adjetivação “nacional”, o que implicaria um parâmetro para todo o País. Além disso, havia a necessidade de uma lei que pudesse dar mais objetividade sobre o que seriam os planos de carreira e o piso, bem como quando seriam implementados e, principalmente, de que forma seriam financiados, uma vez que, apesar da vinculação constitucional de recursos, os entes federados possuíam diferentes potenciais para investimentos educacionais, o que tornava inexecutável estabelecer, por exemplo, um piso que fosse, ao mesmo tempo, capaz de ser pago por municípios e estados com baixo potencial econômico e de representar avanços aos professores de municípios e estados que tinham maior potencial econômico e que, por isso, já operavam com salários mais atrativos (MONLEVADE, 2000).

Assim como outros pontos importantes da agenda educacional, o piso salarial e a carreira do magistério estiveram na pauta das discussões dos projetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996), vindo a constar, no texto aprovado, nos seguintes termos:

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. (grifo nosso).

Se, por um lado, a lei avançou ao apontar alguns fatores que deveriam compor os estatutos e planos de carreira, por outro, não mencionou o prazo para que fossem implementados, ou seja, considerando as limitações orçamentárias e, não menos, o descaso característico de boa parte dos governos, tanto municipais quanto estaduais, no que se refere à valorização do magistério, significaria adiar de forma imprevisível a materialização de tais dispositivos. No entanto, a determinação de prazo para que os estatutos e planos de carreira fossem implementados foi estabelecida pela Lei nº 9.424, de 1996, que, conforme discutiremos, foi alvo da ADI nº 1.627, de 1997.

Por sua vez, a Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), determinou o prazo para que fosse enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que instituisse o PSPN do magistério, o que culminou com a aprovação da Lei nº 11.738, em 16 de julho de 2008, também conhecida como Lei do Piso. Embora não tenha sido instituída a partir do inciso VIII do art. 206 da Constituição, que contempla todos os profissionais da educação e não apenas os do magistério, a lei representou avanços significativos na definição do que seria o PSPN, quais elementos a ele seriam vinculados e, sobretudo, determinou prazo para a elaboração ou adequação dos planos de carreira. No entanto, ainda em 2008, a lei foi alvo da ADI nº 4.167, que contesta a constitucionalidade do piso como vencimento inicial da carreira, bem como a determinação do percentual da carga horária destinada às chamadas “horas atividades”.

Em 2012, propondo a inconstitucionalidade do critério de atualização do PSPN contido no art. 5º da Lei nº 11.738, de 2008, a ADI nº 4.848 pode ser mais uma pedra no caminho da valorização salarial do magistério público da educação básica no Brasil.

O debate das ADI

A Lei nº 9.424, de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), determinou que os planos de carreira e remuneração do magistério deveriam ser elaborados no prazo de seis meses, tendo como parâmetros as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE). Entretanto, a objetividade com que foi determinada a elaboração dos planos de carreira do magistério na lei mencionada foi diretamente prejudicada pela ADI nº 1.627, de 1997, movida junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos seguintes partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PTB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Entre outros artigos, a ADI alegava ser inconstitucional:

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;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos. (BRASIL, 1996b).

A instituição de planos de carreira, a princípio apenas para os profissionais do ensino, é uma determinação constitucional; a lei do Fundef apenas estabeleceu prazo e outras regras para forçar a garantia de observância ao princípio constitucional. Contudo, para os partidos contestadores, a lei infringia, contraditoriamente, os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (BRASIL, 1988).

De acordo com os proponentes da ADI nº 1.627, de 1997, “os preceitos de lei citados estão maculados pela eiva da inconstitucionalidade por colidirem com o postulado constitucional na autonomia dos entes federados.” (p. 5). Ainda, conforme fundamentação apresentada, “a Constituição assegura autonomia aos Estados-Membros, caracterizada essa autonomia pela capacidade de auto-organização, de auto-legislação (CF. art. 25), de auto-governo (CF. art. 27, 28 e 125) e de auto-administração (CF. art. 25, parágrafo 1º).” (p. 7).

Os partidos proponentes da ADI foram enfáticos ao argumentar que

não há como a União Federal, por lei ordinária, determinar aos Estados-Membros a elaboração de Planos de Carreira, fixar prazos para tal implementação e ameaçar de intervenção os entes federados ‘desobedientes’. Tais disposições violam a autonomia federativa dos Estados e avançam em esfera de competência que o texto constitucional não destinou à União. Com efeito, cabe à União, legislar sobre normas gerais de educação, no caso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, já promulgada e nunca em face dos Estados-membros, que possuem prerrogativas constitucionais próprias para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus respectivos sistemas de ensino.

Legislar sobre seu pessoal, ou melhor, sobre plano de carreira de servidores estaduais, é matéria da competência exclusiva dos Estados-Membros, no exercício de sua autonomia fixada diante do pacto federativo de que participa e que se exterioriza, concretamente, pela capacidade de auto-organização, auto-legislação e auto-administração. (BRASIL, 1997, p. 14).

Para preservar o disposto na Constituição Federal, na interpretação do PT, do PCdoB, do PDT e do PSB, o STF deveria atestar a inconstitucionalidade das disposições dos arts. 9º, 10 (parcialmente) e 11 da Lei nº 9.424, de 1996, pois só assim estaria preservada a autonomia dos entes federados. Segundo a reivindicação desses partidos, caberia estritamente aos executivos dos entes subnacionais a proposição de projetos de lei para alteração, revogação ou instituição dos planos de carreira do magistério, que, aprovados pelo Legislativo local, representariam, a seu tempo, “sua exclusiva vontade política” (BRASIL, 1997, p. 14). O requerimento dos governadores foi acolhido em parte pelo STF, que, por meio de liminar expedida em 30 de julho de 1997, suspendeu a determinação do período de seis meses para que os estados, o Distrito Federal e os municípios apresentassem os planos de carreira do magistério de suas respectivas redes de ensino.

Quase 10 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a fixação de um prazo para que as carreiras do magistério fossem instituídas representaria um avanço na inércia em que se encontravam vários estados e municípios. No entanto, de acordo com a compreensão do STF, por se tratar de matéria exclusiva dos entes subnacionais, a definição de um prazo para que os planos de carreira saíssem da “letra” da lei e se materializassem em instrumentos de valorização salarial do magistério público no Brasil foi declarada inconstitucional, ou seja, se, de um lado, os planos de carreira estavam (e continuam) contemplados na Constituição Federal de 1988, de outro, a inexistência de um prazo legal para que fossem instituídos reduziria as perspectivas efetivas de virem a se constituir. Uma das principais consequências dessa ADI, portanto, foi a prerrogativa para que os governos pudessem prorrogar indefinidamente a implementação dos planos de carreira do magistério.

Sancionada em 16 de julho de 2008, a Lei nº 11.738 institui o PSPN do magistério, à época R\$ 950,00, como vencimento inicial da carreira, vinculado a uma carga horária de, no máximo, 40 horas semanais, garantindo a destinação de no máximo dois terços do tempo para atividades com os alunos, sendo conseqüentemente reservado, no mínimo, um terço do tempo para as atividades extraclasse, as chamadas horas atividades. Por sua vez, a ADI nº 4.167, de 2008, tendo como autores os governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB); Rio Grande do Sul, Yeda Crusius (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB); Paraná, Roberto Requião (PMDB); Santa Catarina, Luis Henrique da Silveira (PMDB); e Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB), teve como objetivo convencer o STF da inconstitucionalidade de dispositivos da lei supramencionada, tendo sido questionados os §§ 1º e 4º do art. 2º, o art. 3º, caput e incisos II e III, e, por fim, o art. 8º.

Sinteticamente, os governadores se insurgiram contra: a composição da jornada de trabalho dos profissionais da educação básica, a retroação do valor estabelecido como piso salarial, a definição do piso como vencimento básico e a eficácia imediata

da jornada de trabalho destinando, no mínimo, um terço do tempo para as atividades extraclasses. Segundo os governadores, a Constituição Federal tratou apenas do piso salarial profissional como regra geral, de modo que a definição de especificidades, como as elencadas, estaria extrapolando a diretriz geral, não havendo, portanto, respaldo constitucional.

Os eixos que nortearam a argumentação do pedido de inconstitucionalidade foram:

- a. Incompetência e afronta à autonomia dos entes federados: A afetação dos princípios especializados de funções e federativo; [...]
- b. Violação à proibição de excesso em virtude dos resultados da restrição à jornada docente. [...]
- c. Violação à proibição de excesso em virtude da fixação do piso salarial. (BRASIL, 2008b, p. 6-13).

Na defesa dos requerentes da ADI nº 4.167, de 2008, a fixação do PSPN considerando-o vencimento básico da carreira, com proporção a ser implementada a partir de janeiro de 2009, poderia acarretar aos estados problemas de ordem jurídica e financeira. Isso porque, devido à aprovação da Lei nº 11.738, em julho de 2008, justificavam os governadores que os entes subnacionais não teriam previsto tais despesas em seus orçamentos de 2009.

Outro conflito levantado estava na compreensão dos governadores de que o conceito de piso deveria estar atrelado à remuneração e não a vencimento básico.

Há de se observar também que, a disposição acerca do piso salarial guarda constitucionalidade enquanto se tem o piso *incluindo todas as vantagens pecuniárias. Ou seja, enquanto não se o identifica com vencimento inicial da carreira*, correspondendo antes ao conceito de remuneração do servidor – vencimento + vantagens. [...] A instituição de um piso, entendido como *remuneração*, não implica *ipso facto* em situação de inconstitucionalidade, uma vez assentado em determinação constitucional, já que neste viés, a competência atribuída à União não afasta o caráter federado do próprio sistema de ensino, sobretudo não tem o condão de desconsiderar ou desconstituir a principiologia adotada pela Carta Política de 1988. (BRASIL, 2008b, p. 15-16).

Com base nos argumentos supramencionados, os autores da ADI nº 4.167, de 2008, fizeram, nesse instrumento, requerimento junto ao STF para que fosse concedida medida cautelar para suspender, ex tunc (com efeito retroativo), a aplicabilidade dos dispositivos legais objeto da ação até o seu julgamento final, quando “requer seja a presente ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 4º, do art. 2º, e art. 3º, II e III, e 8º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.”

Em 17 de dezembro de 2008, o STF, em decisão plenária da liminar, deferiu em parte o pedido de inconstitucionalidade proposto pelos governadores. Após intensa

discussão sobre a pertinência ou não dos pontos alegados, entre eles, a invasão da autonomia dos entes federados, os ministros acataram a solicitação de vincular o piso à remuneração, suspenderam os efeitos do § 4º do art. 2º, que tratava da destinação de um terço da carga horária para atividades extraclasse, e estabeleceram que as obrigações relativas ao piso dar-se-iam a partir de janeiro de 2009, o que prejudicou a atualização inerente ao exercício de 2008. Dessa forma, o valor do piso foi “congelado” (AMARAL; MACHADO, 2012) e, na metáfora utilizada por Monlevade (2000), virou “subterrâneo”.

No julgamento final da ADI, “o Tribunal, por maioria, cinco votos a quatro, julgou improcedente a ação direta quanto ao § 1º do artigo 2º, aos incisos II e III do art. 3º e ao artigo 8º, todos da Lei nº 11.738/2008.” (BRASIL, 2008b).

Nova ADI, a de número 4.848, foi protocolada junto ao STF em 4 de setembro de 2012 pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB); Goiás, Marconi Ferreira Perillo Júnior (PSDB); Piauí, Wilson Nunes Martins (PSB); Rio Grande do Sul, Tarso Fernando Herz Genro (PT); Roraima, José de Anchieta Junior (PSDB); e Santa Catarina, João Raimundo Colombo (PSB). Os autores se insurgiram contra o art. 5º e seu parágrafo único da Lei nº 11.738, de 2008, que estabelece:

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.

Segundo os governadores, a inconstitucionalidade fundamenta-se nos seguintes motivos:

d. por vincular o aumento da remuneração de servidores públicos a índice absolutamente aleatório, resultante de fórmula matemática (Lei nº 11.494/07) sobre a qual não têm as entidades federadas qualquer ingerência, quando o art. 37, XIII, da Constituição da República veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração.

e. por estabelecer real aumento de vencimento sem lei específica que o conceda, como determina tanto o art. 60, III, ‘e’ do ADCT, da CF, como o art. 37, X, da Constituição da República e o inciso VIII do art. 206 do mesmo Estatuto constitucional, em total agressão ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, 60, §4º, II, CF);

f. por aumentar o vencimento de servidores públicos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal sem lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art. 61, §1º, II, ‘a’, da Constituição da República;

g. por determinar o aumento da despesa com pessoal sem que tenha havido prévia e suficiente dotação orçamentária ou autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme expressamente determina o art. 169 da Constituição da República. (BRASIL, 2012).

Com base nos argumentos elencados, os requerentes solicitaram ao STF que, liminarmente, o art. 5º e seu parágrafo único da lei retrocitada tenham sua aplicabilidade suspensa até o julgamento do mérito da presente ação, bem como que seus efeitos sejam retroativos, “para que se evite a exigibilidade dos reajustes inconstitucionais já divulgados pelo MEC em anos anteriores.” (BRASIL, 2012). Segundo os proponentes da ADI, a retroatividade de uma liminar deferindo o pedido impediria que os estados fossem condenados ao pagamento de diferenças pretéritas em milhares de ações individuais e coletivas que tramitam na justiça estadual ou que fossem obrigados a implantar de uma só vez os índices divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) para os anos de 2010, 2011 e 2012, ou seja, anulando as atualizações com base no art. 5º e seu parágrafo único da Lei do Piso, respectivamente, nos valores de R\$ 1.024,67, R\$ 1.187,97 e R\$ 1.451,00.

Entre os requerimentos finais, os governadores solicitaram “a procedência da presente ação, para o fim de se declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738, de 2008” (BRASIL, 2012), ou, no caso de negativa dessa solicitação, que fosse considerada a procedência parcial da ação, para que a regra em questão aplique-se apenas aos órgãos e entes federais, o que conseqüentemente teria o mesmo efeito. O ministro Joaquim Barbosa, relator do processo, indeferiu o pedido de liminar, pelo menos adiando o desfecho do pleito defendido pelos governadores.

Ressalte-se que as proposições das ADI nos 1.627, de 1997, 4.167, de 2008, e 4.848, de 2012, conforme apresentado no Quadro 1, são oriundas de diferentes bandeiras partidárias.

Quadro 1 – Síntese da situação político-partidária dos agentes propositores das ADI.

ADI nº 1.627, de 1997	ADI nº 4.167, de 2008	ADI nº 4.848, de 2012
Governo FHC/PSDB	Governo Lula/PT	Governo Dilma/PT
Propositores:	Propositores:	Propositores:
PT – presidente: José Dirceu de Oliveira; outorgados: Luís Alberto dos Santos, Claudismar Zupiroli, José Antônio Dias Toffoli, Carlos Eduardo Soares de Freitas e Marcio Luís Silva.	Governador do estado do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB). Governadora do estado do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius (PSDB).	Governador do estado do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB). Governador do estado de Goiás, Marconi Ferreira Perillo Júnior (PSDB).
PCdoB – presidente: João Amazonas de Souza Pedroso; outorgado: Paulo Machado Guimarães.	Governador do estado de Santa Catarina, Luís Henrique da Silveira (PMDB).	Governador do estado do Piauí, Wilson Nunes Martins (PSB).
PDT – presidente: Leonel de Moura Brizola; outorgados: Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, Hugo Leal Melo da Silva e Íldon Rodrigues Duarte.	Governador do estado do Paraná, Roberto Requião (PMDB). Governador do estado do Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB).	Governador do estado do Rio Grande do Sul, Tarso Fernando Herz Genro (PT). Governador do estado de Roraima, José de Anchieta Junior (PSDB).
PSB		Governador do estado de Santa Catarina, João Raimundo Colombo (PSB).
Resultado: deferida por liminar.	Resultado: indeferida no mérito.	Resultado: pedido de liminar indeferido (processo em andamento).

A triagem partidária apresentada no Quadro 1 contraria o que pontua a CNTE (2009, p. 280) na defesa de que “a lei do piso nacional do magistério é um caso clássico, que revela a estratégia das forças conservadoras – derrotadas nos últimos pleitos – de deslocar o debate político sobre projeto de sociedade para o foro judicial.” A situação tem se mostrado mais grave. Com raras exceções, é possível observar que há uma resistência suprapartidária às conquistas dos profissionais do magistério; por outro lado, é preciso ratificar a posição da CNTE (2009, p. 280) ao entender que

ao decidir assuntos desta natureza, com base em princípios da *reserva do possível* ou sob *pressão política* dos governadores de Estado – que não abrem mão de manter o controle das políticas públicas educacionais – o Supremo Tribunal Federal (STF) esteriliza o poder do Congresso de repactuar a organização da sociedade e cristaliza a concepção de estado conferida pelas reformas administrativa, previdenciária e educacional. E isso é muito prejudicial para a democracia, além do que ratifica o estelionato neoliberal aplicado na Constituição.

Independentemente da sigla, o abrigo nas limitações ou prerrogativas do modelo federativo brasileiro pactuado na Constituição Federal de 1988 tem sido o *álibi* para adiar o reconhecimento formal dos profissionais do magistério, que indiscutivelmente deve se evidenciar pela garantia mínima do piso e da carreira profissional.

Federalismo e suas implicações

O argumento comum das ADI nos 1.627, de 1997, 4.167, de 2008, e 4.848, de 2012, em desfavor de avanços na constituição do piso e da carreira do magistério como políticas de Estado para a valorização da profissão docente no Brasil é o da violação do pacto federativo. Esse pacto, segundo Bonavides (2006), implica a igualdade de autonomies de seus membros e a mesma possibilidade de participação para a construção da vontade política do Estado federal. Para Martins (2009, p. 57), “este pacto é selado pela Constituição e qualquer elemento que atue negativamente sobre essas dimensões perturba o equilíbrio federativo.” Para o equilíbrio do pacto federativo, segundo fundamentação citada pelo autor, são necessárias:

- a. a dosagem das competências – ressaltando-se que no federalismo cooperativo, marcado pelas competências concorrentes e comuns, os entes são responsáveis pelas mesmas matérias, apenas com âmbito e intensidade distintos (HORTA, 1996; BERCOVICI, 2003) – ou, como prefiro denominar, com funções diferentes (própria, supletiva, redistributiva);
- b. a garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa preservar sua autonomia financeira e assim sustentar os encargos decorrentes da prestação dos serviços de sua competência (DALLARI, 1982; SILVA, 2001). (MARTINS, 2009, p. 57).

Conforme pontua Cury (2002, p. 171), o federalismo brasileiro “supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas.” No entanto, outra “suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade.” (p. 171). O autor defende a ideia de que há, dessa forma, a proposição de um pacto federativo cooperativo.

Entretanto, observa-se que a relação entre os entes federados está pautada na tensão entre descentralização e unidade, principalmente pela ausência de regras claras que definam para os campos político e educacional o que e como deve ser operacionalizada a distribuição de competências, a partir dos conceitos de “cooperação” e “colaboração” (CNTE, 2009).

As ADI discutidas neste trabalho são exemplos de como a ausência de consenso sobre os limites do pacto federativo e da regulamentação do regime de colaboração

interfere diretamente na viabilidade de políticas de valorização do magistério pensadas para atingir os profissionais de todo o País. Com o mesmo impacto, os diferentes potenciais de investimento entre os entes subnacionais, apesar dos avanços da implementação do Fundeb, ainda configuram-se como limitadores no processo de valorização salarial docente.

O arranjo federativo, pensado para ser o sustentáculo básico da democracia, rompendo com a tradição centralizadora, garantindo a distribuição de poderes e responsabilidades por meio do regime de colaboração mencionado no artigo 211 da Constituição Federal, encontra resistências e enfrenta fortes contradições na sua operacionalização. A engenharia institucional, pensada para dar viabilidade ao pacto por meio do estabelecimento de parcerias entre municípios, estados e União, apresenta limites, resultantes de uma relação de tensão, em grande medida pela insuficiência de recursos financeiros nas unidades federadas, o que limita a autonomia decisória e executiva, indispensável à descentralização democrática. (OLIVEIRA, 2009, p. 23)

Para Gouveia e Tavares (2012), o pacto federativo, numa perspectiva cooperativa, como apontado por Cury (2008), contrasta com o tratamento assimétrico e competitivo dispensado aos diferentes entes federados. Segundo os autores,

para além da sua prescrição legal, o regime de colaboração passa a ser uma condição de enfrentamento da desigualdade de condições dos vários entes federados na oferta educacional. Elas revelam-se nas condições de qualidade da oferta, estando entre as principais [...] a valorização dos profissionais da educação. (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 186).

No que se refere à autonomia dos entes federados para deliberar sobre a regulação do trabalho dos servidores públicos, entre eles, os profissionais do magistério, o art. 39 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

Isso tem a consequência primeira e direta de que qualquer alteração na forma de contratação, remuneração, movimentação na carreira, avaliação e outros elementos possíveis da vida funcional sempre depende de regras próprias de cada ente federado. A legislação nacional é mandatória, mas se realiza sempre com a mediação de norma local, o que constrói um cenário contínuo de disputas locais. (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 190).

Ao discutir a instituição do piso e sua relação com o pacto federativo, Vieira (2012) pontua que essa questão traz à tona a discussão da descentralização da educação e que, se municípios e estados possuem dificuldade para arcar com o “modesto

piso salarial”, caberia à União, diante do seu papel de sustentação do federalismo e de sua maior capacidade de arrecadação, ter maior responsabilidade, ou seja, colaborar com uma parcela maior de recursos para a viabilidade dessa política.

Considerações finais

O entendimento sobre a constitucionalidade ou não do piso e da carreira do magistério passa, necessariamente, pela interpretação do conceito de pacto federativo à luz da Constituição Federal de 1988. Nos casos em que prevalece o entendimento de que os entes federados possuem competências simétricas na definição das políticas de remuneração dos servidores públicos em suas instâncias de atuação, entre eles, os profissionais do magistério, normas que soem como específicas, como, por exemplo: i) a definição de prazo para que sejam implementados os planos de carreira (BRASIL, 1996b); ii) a vinculação do PSPN ao vencimento inicial; iii) a definição de carga horária reservada às atividades extraclasses; e iv) a fixação de parâmetro para a atualização do PSPN (BRASIL, 2008a), deliberadas pela União, são consideradas, na opinião de diferentes governantes, ameaças ao regime federativo e sujeitas a questionamentos junto ao STF.

Como instância máxima de decisão, o STF julgou procedente a ADI de 1997, abrindo a prerrogativa aos entes subnacionais para que adiassem indefinidamente a elaboração e implantação dos planos de carreira do magistério. Mesmo sendo um princípio constitucional, a ausência de um prazo para a efetivação do benefício leva a disputa para as arenas locais, nas quais o clientelismo e o patrimonialismo ainda são características presentes (DOURADO, 2009), o que, somado à pequena ou inexistente atuação dos movimentos sindicais, faz com que a intenção constituinte de valorizar os professores por meio dos planos de carreira ainda seja, em muitos casos, ignorada.

O desafio referente à elaboração dos planos de carreira do magistério em todos os estados e municípios brasileiros vai além da formalização da documentação em si, pois tão importante quanto o “documento” é o seu conteúdo. Destaca Vieira (2012) que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.826, de 2011, apresentado pela deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que fixa as diretrizes nacionais para a carreira dos profissionais da educação. Segundo o autor, trata-se da atualização do Projeto de Lei nº 1.592, de 2003, de autoria do deputado Carlos Abicalil (PT-MT), e contempla proposições do CNE. Contudo, uma lei com esse teor só terá possibilidade de “pegar” se for precedida da regulamentação do regime de colaboração (DOURADO, 2011) e da disponibilidade de mais recursos para a educação: 10% do Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo; caso contrário, poderá fomentar a proposição de novas e demoradas ADI.

Se a liminar expedida pelo STF para a ADI nº 1.627, de 1997, representou retrocesso aos objetivos dos profissionais do magistério, o julgamento da ADI nº 4.167, de 2008, “avançou na interpretação sobre os limites da constitucionalidade de políticas públicas cooperativas em prol dos/as educadores/as de diferentes esferas administrativas.” (DOURADO, 2012, p. 283). Para o autor, “o principal argumento do STF consistiu em reconhecer que a educação conta com um subsistema cooperativo explícito no texto constitucional.” (p. 283).

Uma nova expectativa: como será a interpretação do STF quanto ao pleito da ADI nº 4.848, de 2012? Se favorável aos governadores, impedirá a sequência de “valorização real” dos profissionais do magistério (AMARAL; MACHADO, 2012), tendo como consequência mais uma limitação à proposição contida no Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, que pretende equiparar a remuneração dos profissionais do magistério à remuneração de outros profissionais com o mesmo grau de escolarização.

O reconhecimento do PSPN como constitucional, legítimo e fundamental (ABICALIL, 2008), como solução (VIEIRA, 2012) e como política capaz de colaborar para a melhoria da qualidade da educação básica pública no Brasil faz parte de um processo tensionado, permeado por conflitos e lutas tanto no campo político quanto no campo jurídico. Tanto o piso quanto os planos de carreira do magistério são princípios registrados na Constituição Federal há mais de 20 anos, porém esforços para que sejam regulamentados e materializados têm sido bloqueados por resistências suprapartidárias, que conclamam a chancela do STF para a retificação de sua constitucionalidade.

Recebido em setembro de 2012 e aprovado em dezembro de 2012

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Piso salarial: constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso; MACHADO, J. P. O piso e a carreira do magistério em Goiás. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Maria Fraga (Orgs.). **Trabalho docente na educação básica em Goiás**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. 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, 26 dez. 1996b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.627, de 26 de junho de 1997**. Brasília, DF: STF, 1997.

_____. 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, 21 jun. 2007.

_____. 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, 17 jul. 2008a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008**. Brasília, DF: STF, 2008b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4848, de 4 de setembro de 2012**. Brasília, DF: STF, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Sistema nacional articulado de educação. Aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 277-293, jan./jun. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-2000, set. 2002.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. Potencialidades e limitações da certificação de professores. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 117-134, jan./jun. 2009.

DOURADO, Luís Fernandes. Uma política de estado para a carreira na educação básica. **Caderno de Educação**, Brasília, DF, n. 21, p. 132-144, out. 2009.

_____. Plano Nacional de Educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: _____ (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 17-59.

_____. Os desafios do federalismo cooperativo na educação. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 279-283, jan./jun. 2012.

DOURADO, Luís Fernandes; OLIVEIRA, João. Verbos intransitivos para uma política pública: formar, valorizar, profissionalizar. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 15-27, jan./dez. 2008.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; TAVARES, Taís Moura. O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 185-197, jan./jun. 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. **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. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

MONLEVADE, João Antonio Cabral 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) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, Luís Fernandes (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil:** novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012.

Starting salary and career plans *The debate on the ADI*

ABSTRACT: This paper discusses the unconstitutionality of the starting salary and teaching career plans for public basic education in Brazil by means of an analysis of three direct judicial action of unconstitutionality (ADI) inherent to the theme. It is a documental and bibliographical study which discusses concepts of federalism and autonomy. As an outcome it suggests that there are inconsistencies in the legislation, weakened mainly by the absence of regulation on the collaboration between federal entities. Furthermore, a supra-party political resistance to the achievements of the teaching profession is also seen.

Keywords: Teaching career plans. Starting salary. Federalism.

Salaire minimum et plans de carrière *Le débat sur l'ADI*

RÉSUMÉ: Cet article envisage l'inconstitutionnalité du salaire minimum et des plans de carrière de l'enseignement dans l'éducation élémentaire au Brésil, à partir de trois actions directes d'inconstitutionnalité (ADI) inhérentes à la thématique. Il s'agit d'une étude de documents et bibliographique dont la discussion traite des concepts de fédéralisme et d'autonomie, suggérant pour finir qu'il existe des incongruïtés dans la législation, fragilisée principalement par l'absence de réglementation du régime de collaboration entre les acteurs fédérés. Se dévoile également la résistance indépendante des partis aux conquêtes de l'enseignement.

Mots-clés: Plans de carrière de l'enseignement. Salaire minimum. Fédéralisme.

Salario mínimo y planes de carrera *El debate sobre las ADI*

RESUMEN: El artículo discute la inconstitucionalidad del salario mínimo y de los planes de carrera del magisterio de la educación pública de nivel básico en Brasil, a partir del análisis de tres acciones directas de inconstitucionalidad (ADI), inherentes a la temática. Se trata de un estudio documental y bibliográfico, cuya discusión pasa por los conceptos de federalismo y autonomía, sugiriendo como desenlace la existencia de incongruencias en la legislación, fragilizada principalmente por la ausencia de reglamentación del régimen de colaboración entre los entes federados. Se evidencia, aún más, la resistencia supra partidaria a las conquistas del magisterio.

Palabras clave: Planes de carrera del magisterio. Salario mínimo. Federalismo.