

# O magistério no contexto federativo

## *Planos de carreira e regime de colaboração\**

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA\*\*  
TAÍS MOURA TAVARES\*\*\*

**RESUMO:** O artigo discute a definição constitucional do federalismo brasileiro, abordando os impasses formais, políticos e econômicos que complicam a realização do atendimento educacional com o regime de colaboração entre os entes federados. Eles são o pano de fundo no debate sobre a valorização do magistério público: como servidor público, o profissional tem a carreira e a remuneração condicionadas pelas condições do ente federado. Nesta reflexão, destacam-se a jornada de trabalho e o perfil dos planos de carreira.

*Palavras-chave:* Federalismo. Valorização do magistério. Planos de carreira.

### Introdução

**P**or ocasião da discussão do novo Plano Nacional de Educação (PNE), voltou à baila a constituição de um sistema nacional de educação. Dos debates na Constituinte, instalada em 1987, e no processo de tramitação da Lei

---

\* Este artigo incorpora estudos das autoras em dois projetos de pesquisa: Observatório da educação UFPR/CAPES/ INEP – *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*. Observatório da educação USP/UFPR/CAPES/INEP – *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica*.

\*\* Doutora em Educação. Professora do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atua no Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (Nupe). *E-mail:* <andreabg@ufpr.br>.

\*\*\* Doutora em Educação. Professora do Setor de Educação da UFPR, atua no Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (Nupe). *E-mail:* <tavarestais@gmail.com>.

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996), passamos a um momento em que, prevalecida a tese que reconheceu os municípios como entes federados, cresceu e consolidou-se a oferta municipal de educação básica e, progressivamente, foram se constituindo sistemas municipais de educação, coexistindo com os outros sistemas. Na elaboração do novo PNE, afirma-se que um sistema nacional só pode constituir-se a partir da articulação entre os sistemas existentes. Por isso, o regime de colaboração é o instrumento por excelência para a constituição do tão proterelado sistema nacional de ensino.

A Constituição de 1988, ao reconhecer como entes federados tanto os municípios quanto os estados, abriu a possibilidade da coexistência de múltiplos sistemas de ensino. A LDB, no art. 8º, determina: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.” Observa-se que, nessa determinação, está necessariamente associada à *existência de vários sistemas ao regime de colaboração*. Mas o que significa esse regime?

A prescrição legal implica que, sem desrespeito à autonomia de cada ente federado, os municípios, estados, Distrito Federal e a União e seus respectivos sistemas desenvolvam ações de colaboração e cooperação para o cumprimento do dever do Estado de garantir educação a todos, em igualdade de condições. São exemplos os consórcios públicos entre municípios e estados, nas políticas de saúde; e a organização de fundos para o financiamento da educação; ainda que, no caso dos fundos, a articulação se dê independentemente da vontade dos entes envolvidos.

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 aquela sobre a qual tratamos neste artigo: a valorização dos profissionais da educação.

O pano de fundo e fundamento da questão é a organização federativa do Estado brasileiro. O arcabouço jurídico que organiza e sustenta o Estado nacional reconhece uma multiplicidade de entes federados – União, estados e municípios –, todos dotados de autonomia e submetidos a uma relação de horizontalidade. O regime de colaboração tem, portanto, como pressuposto tanto essa autonomia quanto essa horizontalidade. Isto é possível, se há a desigualdade? Há, efetivamente, no Brasil um “federalismo cooperativo” nos termos colocados por Cury (2008)?

Os impasses principais são, portanto, o funcionamento do nosso regime federativo. Destacamos aqueles que se colocam a partir do plano legal e da constituição histórica do Estado nacional. O intuito é de levantar questionamentos que permitam enfrentar os entraves para a consolidação de um sistema nacional de educação.

## Federalismo assimétrico e competitivo

O Brasil define-se constitucionalmente como uma República Federativa, composta de estados, Distrito Federal e municípios, autônomos entre si. A Constituição Federal (CF) de 1988 traz, por consequência, a inovação de considerar o município como ente federado. Entretanto, o caráter tridimensional do nosso formato de federalismo pode ser questionado a partir do próprio arcabouço legal. Ou seja, em que pese o anúncio da horizontalidade e do caráter cooperativo do nosso federalismo (CURY, 2008), subsistiram, no plano legal, traços de centralização que resultam em verticalidade na relação entre os entes federados. Vejamos.

O município, enquanto ente federado, de autonomia administrativa, legislativa e financeira, tem competências próprias. Entretanto, essa autonomia não aparece, no texto constitucional, em pé de igualdade com os estados e a União. Segundo Castro (apud ZANDER, 2011), o município não é ente federado, na medida em alguns artigos da CF<sup>1</sup> demonstram negligência na sua citação como integrantes da organização do Estado, pois, nesses textos da CF, apenas a União e os estados estão nominados entes *federados*.

Na mesma direção, Silva (2008) considera que, em alguns artigos<sup>2</sup>, quando são utilizadas as expressões “unidade federada e unidade da Federação”, a referência é feita aos estados ou Distrito Federal, excluídos os municípios. Da mesma forma, não existe para o município o direito de representação em instâncias fundamentais da federação, como é o caso do Senado Federal (ZANDER, 2011). É exemplificativa a análise de Pinto Filho (2002):

Deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os Municípios e sim os Estados-membros; os Municípios não tem representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de intervenção são estabelecidas pela Constituição Estadual e não pela federal. (p. 180).

Queremos com isso demonstrar que há, na própria CF, tratamento assimétrico aos diferentes entes federados, o que demonstra a insuficiência legal da horizontalidade, base para a possibilidade de um regime de colaboração.

O município detém autonomia política, ou seja, estrutura os poderes políticos locais, pela eleição de prefeito e vereadores. Os princípios dessa autonomia são, desse modo, a eletividade dos governantes locais, a organização das funções estatais e as respectivas relações de controle dos agentes políticos municipais. (ZANDER, 2011). O município, como os demais entes federados, também possui autonomia administrativa, na medida em que tem um Poder Executivo, que organiza os serviços públicos locais e ordena seu território.

Entretanto, a concretização dessa autonomia vincula-se diretamente à existência de recursos financeiros que possibilitem a realização efetiva da ação administrativa. Ou seja, a capacidade de elaborar e implementar políticas está diretamente relacionada à autonomia financeira. É aqui que encontramos uma das raízes da desigualdade na capacidade de garantia de acesso ao direito à educação. Para além da desigualdade no crescimento econômico, que acarretará diferenças significativas na capacidade de arrecadação, a CF não garantiu aos entes federados igual capacidade de tributação, ficando a União privilegiada nesse sentido.

Além da assimetria no plano legal, há entraves ao funcionamento federativo que se constituíram no processo histórico. O Brasil não nasce federativo. O processo de constituição do Estado em nosso país vem com duas marcas conflitantes: de um lado, extrema centralização, primeiro na Coroa Portuguesa e, depois, no governo imperial; de outro, acentuada fragmentação e pulverização entre as unidades que, desde as capitânias hereditárias, pouco se relacionam entre si.

Essas características sofrem transformações e adquirem novas expressões a partir da República, permanecendo, entretanto, os seus traços na configuração atual do Estado brasileiro e no funcionamento do regime federativo, com consequências significativas para o regime de colaboração (PRADO JÚNIOR, 2006, 1977; FAORO, 2001).

Exemplar é a permanente centralização na União. Para além dos períodos de regime autoritário, a União permanece com maior capacidade de arrecadação do que as unidades subnacionais, mesmo quando a legislação, no caso a Constituição Federal, induz a uma perspectiva redistributiva. Embora tenha havido um deslocamento do volume de arrecadação para os municípios, a própria Constituição, ao possibilitar maior flexibilidade tributária à União, permitiu progressiva recuperação da sua arrecadação, pela criação de contribuições sociais (GOUVEIA, 2011). Também tem sido no plano federal que se definem as regras de redistribuição entre os entes federados, que se sentem feridos na sua autonomia, como exemplificam as ações de inconstitucionalidade movidas pelos estados, quando da definição de regras que mexem nas contas públicas. A criação de pisos salariais nacionais tem sido motivo recorrente.

O paradoxo se põe à medida que, se por um lado, a maior centralização vai em direção oposta à maior distribuição do poder e possibilidade de intervenção dos agentes sociais nas decisões, por outro, nas unidades subnacionais têm persistido formas arcaicas de condução política, com traços do clientelismo, do patriarcalismo, ou seja, do arcaísmo político.

Obviamente não se pode tratar essa questão a partir de um olhar homogeneizador sobre a realidade nacional. Há exemplos de expressivo desenvolvimento político, de modernização político-administrativa, de cumprimento dos ideais republicanos em estados e municípios, assim como não está ausente no governo central a presença dos traços arcaicos. Entretanto, se consideramos tendências, encontramos o movimento anteriormente descrito.

Essa breve indicação da dinâmica federativa busca subsidiar a reflexão sobre as possibilidades e entraves na instituição de um efetivo regime de colaboração entre os entes federados na oferta de serviços educacionais.

A oferta educacional nunca foi centralizada no Brasil. Desde o Império, as províncias e, posteriormente, com a República, os estados e municípios foram responsáveis pela educação elementar. A descentralização esteve permitida legalmente e se efetivou de acordo com as desiguais condições econômicas e políticas no território nacional. Quando, mais para o final do século XX, discutimos na Constituinte a criação de um sistema nacional de educação e, neste século, tivemos mecanismos indutores da municipalização, tínhamos regiões (as mais pobres) que já contavam com expressiva oferta municipal de ensino fundamental e outras (Sudeste e Sul) em que os estados se faziam presentes majoritariamente nessa oferta.

Ao mesmo tempo, muitas das prerrogativas de autonomia administrativa já estavam sendo exercidas pelos municípios, na condição de redes municipais de educação. Mesmo pertencendo aos sistemas estaduais de ensino constituídos a partir da Lei nº 4.024, de 1961, os municípios se responsabilizaram pela construção de escolas, definição dos conteúdos escolares e, particularmente, na contratação, remuneração, carreira e condições de trabalho dos professores.

Muitos dos “ônus” da autonomia já foram assumidos pelos municípios antes do “bônus” do seu reconhecimento como ente federado. Acrescenta-se o fato de que a baixa autonomia orçamentária tem permitido a interferência de programas estaduais e federais, que passam a ser condição imprescindível para o financiamento dos encargos com educação, quanto menor e mais pobre for o município.

Em termos do regime de colaboração, os parceiros envolvidos nesse esforço têm condições políticas, econômicas e financeiras desiguais, na medida em que há, no plano real, dependência e verticalidade nas relações entre municípios, estados e União, além das existentes no plano regional e interestadual. É particularmente expressiva essa questão, quando analisamos a valorização dos profissionais da educação.

## **Regras nacionais e contextos locais**

A ideia de valorização do magistério por meio de planos de carreira está no debate sindical e no arcabouço legal brasileiro há bastante tempo, entretanto ainda encontra-se um cenário muito desigual de realização de tal demanda. Assim, na diversidade de contextos locais brasileiros, encontraremos situações de ausência de planos, de planos aprovados, porém não efetivados, e uma gama imensa de planos de carreira com lógicas distintas em execução. Parte dessa variação tem relação com a forma de como, no contexto federativo, a proteção ao trabalho do servidor público é concebida.

A CF define que a regulamentação da vida laboral dos servidores públicos civis é tarefa de cada ente federado. No artigo 39 encontra-se a seguinte premissa: “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.” (BRASIL, 1988). 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.

Uma segunda consequência importante do disciplinamento constitucional da vida dos servidores públicos, e, portanto, dos profissionais da educação na rede pública de ensino, desdobra-se em dois aspectos, explicados por Rafagnin (2012). O autor argumenta que a definição do regime estatutário para os servidores públicos implica a ideia de unilateralidade na relação entre empregador e servidor, visto que a contratação de cada novo servidor significa adesão a regras previamente definidas; e implica, também, submissão ao princípio da legalidade, que na administração pública significa que os profissionais

[...] estão vinculados ao princípio constitucional da legalidade, portanto, ampliação e [ou] modificação de direitos dependem de lei e não podem ser negociadas individualmente entre servidor e Administração Pública [...]. A aplicação do princípio da legalidade resume-se na afirmação de que aos cidadãos comuns é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto à Administração Pública e a seus agentes é permitido fazer apenas aquilo que a lei autoriza, mas mesmo essa concepção do princípio da legalidade está em constante disputa. (RAFAGNIN, 2012, p. 29).

A constante disputa a que se refere a autora pode ser exemplificada, por exemplo, em torno da própria ideia de valorização do magistério como princípio para a organização da educação nacional, que implica remuneração adequada e planos de carreira, expressos no inciso V do artigo 206 da CF. Esse artigo foi alterado por duas emendas constitucionais (EC) bastante distintas, que têm relação com a concepção de organização do Estado para o direito à educação. A primeira versão desse princípio, no contexto original da CF, preconizava:

valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, *plano 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, art. 205, V, grifos nossos).

Observa-se que a forma original poderia expressar uma perspectiva mais unitária para a valorização, ao definir no singular “plano de carreira”, “piso salarial

profissional” e a forma de ingresso<sup>3</sup>. A primeira emenda a esse artigo é de 1998, decorre da EC nº 19, que tinha como foco específico a reforma da administração pública com vistas a modernizar a gestão, aproximando-a de modelos gerenciais mais típicos da administração de mercado. A EC está imersa no contexto de uma crítica conservadora ao Estado brasileiro, que escondia, no argumento da modernização, a perspectiva privatista da administração pública; esta pressupõe, na disputa pelo uso do fundo público, a diminuição de gastos sociais em favor da estabilidade econômica (NOGUEIRA, 2004). Nesse contexto, o inciso passa a ter a seguinte redação: “valorização dos profissionais do ensino, garantidos, 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.” (BRASIL, 1998, art. 206, V, grifos nossos). A referência ao regime jurídico único desaparece e a ideia de valorização agora incorpora o plural para “planos” de carreira. De certa forma, a EC nº 19 reafirma o processo de aprofundamento da descentralização como forma de gestão do Estado. Ainda que possamos encontrar na forma “planos de carreira” uma perspectiva de que as normas locais tenham que explicitar aquilo que cabe a cada ente federado na relação com os servidores (legalidade), a redação parece colocar mais distante a forma unitária de tratamento à valorização do magistério.

Finalmente, quase uma década depois, o mesmo inciso sofre nova mudança. O contexto é de retomada do conceito de educação básica, momento em que há certo esgotamento da perspectiva de que a crise do Estado se resolveria pelo enxugamento da máquina pública, ainda que a estabilidade econômica como eixo geral não tenha sido abandonada. Pode-se descrever a primeira década dos anos 2000 como contexto de disputa entre o espaço da política social e da política econômica, o que recoloca a discussão acerca do desenvolvimento do país. Após uma década, descrita por Oliveira (1999) como de domínio do totalitarismo neoliberal, agora há espaço para uma tensão entre modelos possíveis de desenvolvimento e, portanto, sobre o papel da administração pública ocupa nesse contexto.

Assim, o mesmo inciso é novamente reescrito, e está em vigor, na seguinte forma: “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.*” (BRASIL, 2006, art. 206, V, grifos nossos). O inciso V, agora, tem de ser lido com o VIII: “*piso salarial profissional nacional* para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (BRASIL, 2006, art. 206, VIII, grifos nossos). Observa-se que o texto mantém o plural para a ideia de carreira, o que passa a ter como contraponto a perspectiva de piso nacional. Ainda que se mantenha um reconhecimento da diversidade federativa, que nos leva a diversos desenhos para carreira, a possibilidade de valorização profissional numa perspectiva mais unitária se recoloca na definição do patamar nacional, abaixo do qual nenhum profissional da

educação escolar deve ser remunerado. Há aqui ainda uma ampliação do conceito de valorização, com o reconhecimento que, no espaço escolar, não há apenas profissionais do magistério, mas outros trabalhadores que partilham do cotidiano.

Essa digressão reitera o cenário de disputa em que a legislação está imersa e essa forma atual da ideia de valorização parece repor as possibilidades de discussão de orientações nacionais, para as carreiras que se articulam no sentido do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN). A lei que regulamentou o PSPN (Lei nº 11.738, de 2008) o fez como condição inicial dos vencimentos dos professores da educação básica, porém incluiu o elemento da jornada de trabalho, fundamental para a definição salarial, tanto quanto para a construção de qualquer perspectiva de carreira que leve em conta a especificidade do trabalho docente.

A lei do PSPN define o vencimento mínimo para a jornada de até 40 horas semanais, em relação direta com a diversidade de formas de contratação de professores. Para dimensionar sua complexidade, vale a pena observar os dados da Tabela 1, informados em uma das questões do questionário de contexto, aplicado aos professores no âmbito da Prova Brasil. Ainda que os dados se refiram apenas aos professores das séries que participam da avaliação, é um retrato interessante da diversidade de jornadas pelo país afora.

**Tabela 1 – Carga horária semanal de professores (carga horária contratual: horas-aula mais horas para atividades, se houver).**

Carga Horária	Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual Acumulado
Menos de 16 horas-aula	8625	2,9	3,0	3,0
De 16 a 19 horas-aula	11503	3,9	4,0	7,1
20 horas-aula	72045	24,6	25,2	32,3
De 21 a 23 horas-aula	17411	5,9	6,1	38,4
De 24 a 25 horas-aula	35281	12,0	12,4	50,7
De 26 a 29 horas-aula	12108	4,1	4,2	55,0
30 horas-aula	32586	11,1	11,4	66,4
De 31 a 35 horas-aula	12805	4,4	4,5	70,9
De 36 a 39 horas-aula	6727	2,3	2,4	73,2
40 horas-aula	61784	21,1	21,6	94,9
Mais de 40 horas-aula	14608	5,0	5,1	100,0
<b>Total</b>	<b>285483</b>	<b>97,5</b>	<b>100,0</b>	
Questões sem resposta	7345	2,5		
<b>Total</b>	<b>292828</b>	<b>100,0</b>		

Fonte: As autoras, com base nos dados da Prova Brasil (BRASIL, 2007).

É possível observar que, ainda prevalecem no país as jornadas de 20 e 40 horas semanais, há um número grande de professores (12%) com jornadas de 24 ou 25 horas, e, também, um número expressivo (11,1%) com jornadas de 30 horas-aula. Essa questão é tratada de maneira complementar nas diretrizes para carreira dos profissionais do magistério, definidas pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009). Segundo essa resolução, o tratamento da jornada nos planos de carreira deve considerar:

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. (CNE, 2009, p. 1).

A perspectiva de jornada integral e de, no máximo, 40 horas parece bastante importante, uma vez que temos 5% dos professores com mais de 40 horas semanais (Tabela 1). Em especial, no que se refere à jornada integral, outro complicador se coloca: a possibilidade de acúmulo de cargos entre os professores. Isso fez com que as redes de ensino construíssem uma cultura de profissionais que atuam em duas ou mais escolas da mesma rede ou em mais de uma rede de ensino. Assim, a diretriz que propõe jornadas integrais implica reorganização da distribuição dos trabalhadores, pois, ainda conforme os dados da Tabela 1, 66% dos docentes têm jornadas de até 30 horas semanais. Portanto, fixar docentes em jornadas integrais exigirá repensar essa divisão do tempo em diferentes redes, possibilidade que também alimenta, em certo sentido, a competitividade entre os entes, pois os professores muitas vezes acumulam cargos em redes distintas, dada a variedade de políticas, que faz com que as condições de remuneração e carreira não sejam seguras ao longo do tempo.

Além da jornada, outras questões estão implicadas na ideia de carreira, e ao ingressar em uma rede de ensino o profissional aceita unilateralmente os desenhos variados de carreira, como já destacamos. Mas tais elementos, ainda que sejam resultados de processos políticos próprios, têm sido marcados pelas condições financeiras dos diferentes entes federados. Trata-se de pensar, neste momento, no pagamento pela formação/titulação do professor, no reconhecimento da experiência profissional, na possibilidade de continuidade dos estudos como parte da vida profissional e, neste sentido, na existência da possibilidade de períodos de afastamento remunerado.

Tradicionalmente, as carreiras do magistério têm sido desenhadas com base em diferenciação salarial segundo o tempo de serviço, o que expressa o reconhecimento da experiência, mas, também, com o nível de titulação dos professores, o que tende a valorizar o desenvolvimento acadêmico; esse é o formato tradicional das carreiras

não apenas no Brasil, mas na América Latina (MORDUCHOWICZ, 2003). Os dois pilares, entretanto, podem sofrer variações, que têm relação com disputas na concepção de carreira. Nas últimas décadas, há as ideias de diferenciação, com uma compreensão restrita do produto do trabalho docente, por exemplo, a partir de uma articulação frágil entre resultados escolares dos alunos e remuneração docente. Mas, afóra esse debate mais recente, há outros problemas na consolidação de perspectivas de carreira, com relação mais direta às desigualdades federativas, verdadeiras travas no percurso da carreira docente decorrentes da disponibilidade orçamentária do ente federado. Assim, podem-se encontrar planos de carreira que valorizam titulação e experiência, porém apenas permitem o enquadramento dos profissionais mediante, por exemplo, processos seletivos, que mantenham estáveis os investimentos em folha de pagamento; contudo, funcionam como uma negação dos planos, na medida em que estes preveem reconhecimento de títulos e experiências sem previsão orçamentária e os professores não são efetivamente enquadrados. Este é um debate que, junto ao PSPN, compõe, em termos de remuneração, uma condição urgente de valorização dos profissionais, visto que é preciso considerar as condições de financiamento para o vencimento inicial dos docentes e, também, as condições da realização efetiva das carreiras, o que pode contribuir para o reconhecimento não apenas econômico mas social da profissão docente.

Finalmente, cabe considerar que a perspectiva de construção de um Sistema Nacional de Educação que incorpore a dinâmica construída ao longo da história brasileira precisa reconhecer as especificidades desse processo. Isso porque a história da educação brasileira, marcada por contradições legais, institucionais e, sobretudo, financeiras, tem constituído um mosaico complexo de formas de oferta educacional em que as condições de trabalho docente são um aspecto central, seja de forma objetiva, pela dimensão do número de trabalhadores envolvidos nesse processo; seja de forma subjetiva, pela centralidade do trabalho docente na realização do direito à educação como expressão da interação entre sujeitos no interior das unidades de ensino. O conteúdo do regime de colaboração não pode ser uma definição autoritária do governo nacional, mas urge ser pactuada com uma direção nacional que enfrente os elementos que criam e mantêm desigualdades. Nesse sentido, o PSPN e diretrizes nacionais de carreira são elementos fundamentais. Numa perspectiva republicana de realização do nosso federalismo, a movimentação local, no sentido do cumprimento de tais orientações, precisa expressar-se em legislação estadual e municipal para as carreiras e, sobretudo, no cumprimento efetivo dessas carreiras.

*Recebido e aprovado em julho de 2012*

## Notas

- 1 Art. 4º, V, § 1º; art. 27, art. 32, *caput*; art. 39, § 2º; arts. 46 e 132.
- 2 Art. 34, II, IV e V; art. 45, § 1º; art. 60, III; 85 II; art. 159, § 2º; art. 225, § 1º, III; e na ADCT os arts. 13, § 4º, e 32, § 9º.
- 3 O artigo tratava também da isonomia nas instituições mantidas pela União, questão que foge do escopo deste trabalho.

## Referências

- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1961.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 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, 1996.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. 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, 9 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Microdados do Prova Brasil – 2007**. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/microdados-prova-brasil>>. Acesso em: 10 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. 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, 17 jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2009.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, set./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302008000400012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 06 maio 2012.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: SOUSA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Editora Appris, 2011.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes**. UNESCO: PREAL, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco de (Orgs.). **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A intervenção federal e o federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAFAGNIN, Luciana. **Decisões judiciais e valorização do magistério de Curitiba**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZANDER, Katherine Finn. **Federalismo e política educacional nas regiões metropolitanas**. 2011. (Monografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

## **Teaching in the federalist context** *Career Plans and the Collaborative Regime*

**ABSTRACT:** This article discusses the constitutional definition of Brazilian federalism and addresses the formal, political and economic impasses which hinder the provision of educational services in the regime of collaboration between the federal units. They are the backdrop to the debate on the valorization of teaching in the public system; as civil servants, the careers and remuneration of professionals are constrained by the conditions of the federal unit. This study highlights the daily work load and the profile of career plans.

*Keywords:* Federalism. Valorization of teaching. Career plans.

## **L'enseignement dans le contexte fédératif** *Les plans de carrière et le système de collaboration*

**RÉSUMÉ:** Cet article traite de la définition constitutionnelle du fédéralisme brésilien, abordant les impasses formelles et économiques qui compliquent la réalisation de la prise en charge éducationnelle avec le régime de collaboration entre les entités fédératives. Elles sont la toile de fond pour le débat sur la valorisation de l'enseignement public : en tant que fonctionnaire, le professionnel voit sa carrière et sa rémunération limitées par les conditions de l'entité fédérée. Dans cette réflexion, la journée de travail et le profil des plans de carrière sont mis en évidence.

*Mots-clés:* Fédéralisme. Valorisation de l'enseignement. Plans de carrière.

## **El magisterio en el contexto federativo** *Planos de curso y régimen de colaboración*

**RESUMEN:** El artículo discute la definición constitucional del federalismo brasileño, abordando los formalismos, políticos e económicos que complican la realización de la atención educacional con el régimen de colaboración entre los entes federados. Ellos son el escenario para el debate sobre la valorización del magisterio público: como funcionario público, el profesional tiene la carrera y la remuneración sujetos a las condiciones del ente federado. En esta reflexión, se destacan la jornada de trabajo y el perfil de los planos de curso.

*Palabras clave:* Federalismo. Valorización del magisterio. Planos de curso.