

Piso y planes de carrera

El debate sobre las ADI

JARBAS DE PAULA MACHADO*

RESUMEN: El artículo discute la inconstitucionalidad del piso y de los planes de carrera del magisterio de la educación básica pública 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 incluye los conceptos de federalismo y autonomía, sugiriendo como conclusión que existen incongruencias en la legislación, debilitada principalmente por la ausencia de reglamentación del régimen de colaboración entre los entes federados. Se destaca, también, la resistencia suprapartidaria a las conquistas del magisterio.

Palabras clave: Planes de carrera del magisterio. Piso salarial. Federalismo.

Introducción

La valorización salarial de los profesionales del magisterio de la educación básica pública en Brasil se inscribe en las demandas para las cuales se necesitan acciones del Estado, mediante la definición de políticas públicas específicas, como políticas dirigidas a esos profesionales.

Como señalan Dourado y Oliveira (2008), desde la redemocratización del país, entidades representativas han reivindicado políticas públicas educativas que aseguren a los profesores un estatuto económico, social y científico, con el objetivo de favorecer la escuela pública de calidad para todos, como derecho social. No obstante, “los sueldos continúan muy por debajo de la dignidad del cargo y de las exigencias profesionales”. (CURY, 2009, p. 123).

* Estudiante de Maestría en Educación. Actualmente es secretario municipal de educación de la Municipalidad de São Luís de Montes Belos y profesor titular de la Universidad Estatal de Goiás (UEG). Montes Belos/GO Brasil. *Email:* <jarbas.belos@bol.com.br>.

A pesar de que constan como principios constitucionales, como ha mostrado la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), el piso y la carrera del magisterio no han recibido de algunos gobiernos el tratamiento necesario para que se consoliden como “políticas de Estado” en la valorización del magisterio público de la educación básica en Brasil (DOURADO, 2009). Contrariamente, hay resistencia a esas políticas. Un ejemplo es la proposición de tres acciones directas de inconstitucionalidad (ADI) contra los dispositivos de la legislación federal, discutidos en este trabajo. Los dispositivos afectados, que influyen directamente en el Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) y en la carrera del magisterio, representan un retroceso, dado que, aunque insuficientes, el piso y los planes de carrera tienen el papel de colaborar para el aumento del status social y económico de la profesión docente.

Este estudio discute la inconstitucionalidad del piso y de los planes de carrera del magisterio a partir de los argumentos utilizados para la fundamentación de las ADI provocadas por diferentes actores políticos y que tienen en común la contestación de los dispositivos que, definidos nacionalmente, interfieren directamente en la gestión local. Esos actores ven dicha interferencia como inconstitucional, ya que iría en contra de los principios del pacto federativo.

El piso y los planes de carrera

En líneas generales, el texto constitucional promulgado en 1988 es claro, en su art. 206, al establecer como principios para la impartición de la enseñanza tanto los planes de carrera como el piso salarial profesional, en aquella época todavía restringidos a los profesionales de la enseñanza y, en el caso del piso, sin la adjetivación “nacional”, lo que implicaría un parámetro para todo el país. Además, existía la necesidad de una ley que pudiera dar más objetividad sobre qué serían los planes de carrera y el piso, así como cuándo serían implementados y, principalmente, de qué manera serían financiados, ya que, a pesar de la vinculación constitucional de recursos, los entes federados tenían diferentes posibilidades para inversiones educativas, lo que hacía imposible establecer, por ejemplo, un piso que fuera, al mismo tiempo, capaz de ser pagado por municipios y estados con baja posibilidad económica y de representar avances para los profesores de municipios y estados que tenían mayor posibilidad económica y que, por eso, ya operaban con sueldos más atractivos (MONLEVADE, 2000).

Así como otros puntos importantes de la agenda educativa, el piso salarial y la carrera del magisterio estuvieron en la pauta de las discusiones de los proyectos de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley Nº 9.394, de 1996), constando, en el texto aprobado, en los siguientes términos:

Art. 67. Los sistemas de enseñanza promoverán la valorización de los profesionales de la educación, asegurándoles, incluso en los términos de los **estatutos y de los planes de carrera del magisterio público**:

I - ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos;

II - perfeccionamiento profesional permanente, incluso con licencia periódica remunerada para ese fin;

III - piso salarial profesional;

IV - progresión funcional basada en la titulación o habilitación, y en la evaluación del rendimiento;

V - periodo reservado a estudios, planificación y evaluación, incluido en la carga de trabajo;

VI - condiciones adecuadas de trabajo. (subrayado nuestro).

Si, por un lado, la ley avanzó al señalar algunos factores que deberían componer los estatutos y planes de carrera, por otro, no mencionó el plazo para que se implementaran. En otras palabras, considerando las limitaciones presupuestarias, y sin olvidar la desconsideración característica de gran parte de los gobiernos, tanto municipales como estatales, en lo que se refiere a la valorización del magisterio, eso significaría postergar imprevisiblemente la materialización de tales dispositivos. No obstante, la definición de un plazo para que se implementaran los estatutos y planes de carrera fue establecida por la Ley N° 9.424, de 1996, que, como discutiremos, fue atacada por la ADI N° 1.627, de 1997.

A su vez, la Ley N° 11.494, de 2007, que reglamenta el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), determinó el plazo para que se enviara al Congreso Nacional un proyecto de ley que instituyera el PSPN del magisterio, lo que culminó con la aprobación de la Ley N° 11.738, el 16 de julio de 2008, también conocida como Ley del Piso. Aunque no haya sido instituida a partir del inciso VIII del art. 206 de la Constitución, que incluye a todos los profesionales de la educación y no solo a los del magisterio, la ley representó avances significativos en la definición de lo que sería el PSPN, cuáles elementos se vincularían a él y, principalmente, determinó un plazo para la elaboración o adecuación de los planes de carrera. Sin embargo, todavía en 2008, la ley sufrió el ataque de la ADI N° 4.167, que cuestiona la constitucionalidad del piso como pago inicial de la carrera, así como la determinación del porcentaje de la carga horaria destinada a las llamadas "horas actividades".

En 2012, proponiendo la inconstitucionalidad del criterio de actualización del PSPN contenido en el art. 5° de la Ley N° 11.738, de 2008, la ADI N° 4.848 puede ser una piedra más en el camino de la valorización salarial del magisterio público de la educación básica en Brasil.

El debate de las ADI

La Ley N° 9.424, de 1996, que dispone sobre el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización de los Profesionales del Magisterio (Fundef), determinó que los planes de carrera y remuneración del magisterio deberían ser elaborados en el plazo de seis meses, teniendo como parámetros las directrices emitidas por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Con todo, la objetividad con la que en la ley mencionada se determinó la elaboración de los planes de carrera del magisterio fue directamente perjudicada por la ADI N° 1.627, de 1997, presentada en el Supremo Tribunal Federal (STF) por los siguientes partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PTB) y Partido Socialista Brasileiro (PSB). Entre otros artículos, la ADI alegaba que eran inconstitucionales los siguientes:

Art. 9º Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de seis meses de la vigencia de esta Ley, deberán disponer un nuevo Plan de Carrera y Remuneración del Magisterio, para asegurar:

I la remuneración digna de los profesores de la enseñanza fundamental pública, en efectivo ejercicio en el magisterio;

II el estímulo al trabajo en el aula;

III la mejora de la calidad de la enseñanza.

§ 1º Los nuevos planes de carrera y remuneración del magisterio deberán considerar inversiones en la capacitación de los profesores legos, los cuales comenzarán a integrar el plantel en extinción, de duración de cinco años. (BRASIL, 1996b).

La institución de planes de carrera, en principio solamente para los profesionales de la enseñanza, es una determinación constitucional; la ley del Fundef solo estableció plazo y otras reglas para forzar la garantía de observancia del principio constitucional. Sin embargo, para los partidos cuestionadores, la ley infringía, contradictoriamente, los siguientes dispositivos constitucionales:

Art. 18. La organización política y administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.

[...]

Art. 22. Compete exclusivamente a la Unión legislar sobre: [...]

XXIV directrices y bases de la educación nacional;

[...]

Párrafo único. Una Ley complementaria podrá autorizar a los Estados a legislar

sobre cuestiones específicas de los asuntos enumerados en este artículo.

[...]

Art. 24. Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar de manera concurrente sobre:

[...]

IX educación, cultura, enseñanza y deporte;

[...]

§ 1º En el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la Unión se limitará a establecer normas generales.

§ 2º La competencia de la Unión para legislar sobre normas generales no excluye la competencia suplementaria de los Estados.

[...]

Art. 25. Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, observados los principios de esta Constitución.

§ 1º Están reservadas a los Estados las competencias que no se les vede esta Constitución. (BRASIL, 1988).

De acuerdo con los proponentes de la ADI N° 1.627, de 1997, “los preceptos de ley citados están maculados por el defecto de la inconstitucionalidad por colisionar con el postulado constitucional en la autonomía de los entes federados.” (p. 5). También, según la fundamentación presentada, “la Constitución asegura autonomía a los Estados Miembros, caracterizada esta autonomía por la capacidad de organización propia, de autolegislación (CF. art. 25), de autogobierno (CF. art. 27, 28 e 125) y de autoadministración (CF. art. 25, párrafo 1º).” (p. 7).

Los partidos proponentes de la ADI fueron enfáticos al argumentar que

la Unión Federal no puede, por ley ordinaria, determinar para los Estados Miembros la elaboración de Planes de Carrera, fijar plazos para tal implementación y amenazar con intervención a los entes federados ‘desobedientes’. Tales disposiciones violan la autonomía federativa de los Estados y avanzan en una esfera de competencia que el texto constitucional no destinó a la Unión. En efecto, cabe a la Unión, legislar sobre normas generales de educación, en este caso la Ley de Directrices y Bases de la Educación, ya promulgada y nunca oponiéndose a los Estados miembros, que tienen prerrogativas constitucionales propias para organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus respectivos sistemas de enseñanza.

Legislar sobre su personal, o inclusive, sobre plan de carrera de servidores estatales, es asunto de la competencia exclusiva de los Estados Miembros, en el ejercicio de su autonomía fijada frente al pacto federativo del que participa y que se exterioriza, concretamente, por la capacidad de organización, legislación y administración propias. (BRASIL, 1997, p. 14).

Para preservar lo dispuesto en la Constitución Federal, según la interpretación del PT, del PCdoB, del PDT y del PSB, el STF debería comprobar la inconstitucionalidad de las disposiciones de los artículos. 9º, 10 (parcialmente) y 11 de la Ley Nº 9.424, de 1996, pues solo así estaría preservada la autonomía de los entes federados. Según la reivindicación de esos partidos, correspondería estrictamente a los ejecutivos de los entes subnacionales la proposición de proyectos de ley para modificación, revocación o institución de los planes de carrera del magisterio, que, aprobados por lo Legislativo local, representarían, a su vez, “su exclusiva voluntad política” (BRASIL, 1997, p. 14). La solicitud de los gobernadores fue acogida en parte por el STF, que, a través de una medida liminar expedida el 30 de julio de 1997, suspendió la determinación del periodo de seis meses para que los estados, el Distrito Federal y los municipios presentaran los planes de carrera del magisterio de sus respectivas redes de enseñanza.

Casi 10 años después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la fijación de un plazo para que las carreras del magisterio fueran instituidas representaría un avance en la inercia en la que se encontraban varios estados y municipios. No obstante, de acuerdo con la comprensión del STF, por tratarse de un asunto exclusivo de los entes subnacionales, se declaró inconstitucional la definición de un plazo para que los planes de carrera salieran de la “letra” de la ley y se convirtieran materialmente en instrumentos de valorización salarial del magisterio público en Brasil, o sea, si por un lado, los planes de carrera eran (y siguen siendo) considerados en la Constitución Federal de 1988, por el otro, la inexistencia de un plazo legal para que se instituyeran reduciría las perspectivas de su efectiva institución. Una de las principales consecuencias de esa ADI, por lo tanto, fue la prerrogativa de los gobiernos de poder prorrogar indefinidamente la implementación de los planes de carrera del magisterio.

Sancionada el 16 de julio de 2008, la Ley Nº 11.738 instituye el PSPN del magisterio, en la época R\$ 950,00, como sueldo inicial de la carrera, vinculado a una carga horaria de hasta 40 horas semanales, asegurando la destinación de un máximo de dos tercios del tiempo para actividades con los alumnos, reservando consecuentemente, un mínimo de un tercio del tiempo para las actividades extra clases, las llamadas horas actividades. A su vez, la ADI Nº 4.167, de 2008, cuyos autores fueron los gobernadores de los estados de 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); y Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB), tuvo el objetivo de convencer al STF de la inconstitucionalidad de disposiciones de la ley mencionada anteriormente, cuestionando los §§ 1º y 4º del art. 2º, el art. 3º, caput e incisos II y III, y, finalmente, el art. 8º.

Sintéticamente, los gobernadores se opusieron a: la composición de la jornada de trabajo de los profesionales de la educación básica, la retroacción del valor establecido

como piso salarial, la definición del piso como vencimiento básico y la eficacia inmediata de la jornada de trabajo destinando un mínimo de un tercio del tiempo para las actividades extra clases. Según los gobernadores, la Constitución Federal trató solamente el piso salarial profesional como regla general, de manera que la definición de especificidades, como las enumeradas, estaría excediendo la directriz general, y no habría, por lo tanto, respaldo constitucional.

Los ejes que guiaron la argumentación del pedido de inconstitucionalidad fueron:

- a. Incompetencia y afrenta a la autonomía de los entes federados: Afecta los principios especializados de funciones y federativo; [...]
- b. Violación de la prohibición de exceso en virtud de los resultados de la restricción de la jornada docente. [...]
- c. Violación de la prohibición de exceso en virtud de la fijación del piso salarial. (BRASIL, 2008b, p. 6-13).

En la defensa de los requirentes de la ADI N° 4.167, de 2008, la fijación del PSPN considerándolo como remuneración básica de la carrera, con proporción a implementarse a partir de enero de 2009, podría ocasionar problemas jurídicos y financieros para los estados. Esto es porque, debido a la aprobación de la Ley N° 11.738, en julio de 2008, los gobernadores justificaban que los entes subnacionales no habrían previsto tales gastos en sus presupuestos de 2009.

Otro conflicto generado residía en la comprensión de los gobernadores de que el concepto de piso debería estar vinculado a la remuneración y no al sueldo básico.

Se debe observar también que la disposición acerca del piso salarial mantiene la constitucionalidad mientras existe el piso *incluyendo todas las ventajas pecuniarias. Es decir, mientras no se lo identifica con el sueldo inicial de la carrera*, correspondiendo antes al concepto de *remuneración* del servidor (sueldo + ventajas). [...] La institución de un piso, entendido como remuneración, no implica *ipso facto* una situación de inconstitucionalidad, una vez asentado en una determinación constitucional, ya que en esta perspectiva la competencia atribuida a la Unión no aleja el carácter federado del propio sistema de enseñanza, principalmente no tiene el poder de desconsiderar o desconstituir la "principiología" adoptada por la Carta Política de 1988. (BRASIL, 2008b, p. 15-16).

Con base en los argumentos mencionados, los autores de la ADI N° 4.167, de 2008, realizaron, en ese instrumento, un requerimiento al STF para que se concediera una medida cautelar para suspender, ex tunc (con efecto retroactivo), la aplicabilidad de los dispositivos legales objeto de la acción hasta su juzgamiento final, cuando "requiere que la presente acción se juzgue procedente para declarar la inconstitucionalidad de los §§ 1º y 4º, del art. 2º, y art. 3º, II y III, y 8º de la Ley N° 11.738, del 16 de julio de 2008".

El 17 de diciembre de 2008, el STF, en decisión plenaria de la medida liminar, en parte dio respuesta favorable al pedido de inconstitucionalidad propuesto por los gobernadores. Después de una intensa discusión sobre la pertinencia de los puntos alegados, entre ellos la invasión de la autonomía de los entes federados, los ministros acataron la solicitud de vincular el piso a la remuneración, suspendieron los efectos del § 4º del art. 2º, que trataba la destinación de un tercio de la carga horaria para actividades extra clases, y establecieron que las obligaciones relativas al piso se darían a partir de enero de 2009, lo que perjudicó la actualización inherente al ejercicio de 2008. De esa manera, el valor del piso se “congeló” (AMARAL; MACHADO, 2012) y, en la metáfora utilizada por Monlevade (2000), se convirtió en “subterráneo”.

En el juicio final de la ADI, “el Tribunal, por mayoría, cinco votos a cuatro, juzgó improcedente la acción directa en cuanto al § 1º del artículo 2º, a los incisos II y III del art. 3º y al artículo 8º, todos de la Ley Nº 11.738/2008”. (BRASIL, 2008b).

Una nueva ADI, la de número 4.848, fue protocolada al STF el 4 de septiembre de 2012 por los gobernadores de los estados de 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); y Santa Catarina, João Raimundo Colombo (PSB). Los autores se opusieron al art. 5º y su párrafo único de la Ley Nº 11.738, de 2008, que establece:

Art. 5o El piso salarial profesional nacional del magisterio público de la educación básica será actualizado, anualmente, en el mes de enero, a partir del año 2009.

Párrafo único. La actualización de la que trata el caput de este artículo será calculada utilizando el mismo porcentaje de crecimiento del valor anual mínimo por alumno referente a los años iniciales de la enseñanza fundamental urbana, definido nacionalmente, en los términos de la Ley Nº 11.494, del 20 de junio de 2007.

Según los gobernadores, la inconstitucionalidad se basa en los siguientes motivos:

d. por vincular el aumento de la remuneración de servidores públicos a un índice absolutamente aleatorio, resultante de una fórmula matemática (Ley Nº 11.494/07) sobre la cual las entidades federadas no tienen ninguna injerencia, cuando el art. 37, XIII, de la Constitución de la República veda la vinculación de cualquier especie remuneratoria para efecto de remuneración.

e. por establecer aumento real de sueldo sin ley específica que lo conceda, como determina tanto el art. 60, III, *o*e' del ADCT, de la CF, como el art. 37, X, de la Constitución de la República y el inciso VIII del art. 206 del mismo Estatuto constitucional, en una total agresión al principio de la separación de los poderes (art. 2º, 60, §4º, II, CF);

f. por aumentar el sueldo de servidores públicos de la Unión, de los Estados,

de los Municipios y del Distrito Federal sin ley de iniciativa del Jefe del Poder Ejecutivo, como determina el art. 61, §1º, II, ªa', de la Constitución de la República;

g. por determinar el aumento del gasto en personal sin que haya habido previa y suficiente asignación presupuestaria o autorización específica en la Ley de Directrices Presupuestarias, como determina expresamente el art. 169 de la Constitución de la República. (BRASIL, 2012).

Con base en los argumentos mencionados, los requirentes solicitaron al STF que, cautelarmente, el art. 5º y su párrafo único de la ley citada tengan su aplicabilidad suspendida hasta que se juzgue el mérito de la presente acción, como también que sus efectos sean retroactivos, “para que se evite la exigibilidad de los reajustes inconstitucionales ya divulgados por el MEC en años anteriores”. (BRASIL, 2012). Según los proponentes de la ADI, la retroactividad de una medida liminar aceptando el pedido impediría que los estados fueran condenados al pago de diferencias pretéritas en miles de acciones individuales y colectivas en trámite en la justicia estatal o que tuvieran la obligación de implantar de una sola vez los índices divulgados por el Ministerio de Educación (MEC) para los años de 2010, 2011 y 2012, o sea, anulando las actualizaciones con base en el art. 5º y su párrafo único de la Ley del Piso, respectivamente, en los valores de R\$ 1.024,67, R\$ 1.187,97 y R\$ 1.451,00.

Entre los requerimientos finales, los gobernadores solicitaron “la procedencia de la presente acción, para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 5º, párrafo único, de la Ley Nº 11.738, de 2008” (BRASIL, 2012), o, en caso de negativa de esta solicitud, que se considere la procedencia parcial de la acción, para que la regla en cuestión se aplique solamente a los órganos y entes federales, lo que consecuentemente tendría el mismo efecto. El ministro Joaquim Barbosa, relator del proceso, denegó el pedido de medida liminar, al menos postergando la definición de la causa defendida por los gobernadores.

Hay que resaltar que las proposiciones de las ADI Nº 1.627, de 1997, Nº 4.167, de 2008, y Nº 4.848, de 2012, como muestra la Tabla 1, son oriundas de diferentes banderas partidarias.

Tabla 1 – Síntesis de la situación política/partidaria de los agentes proponentes de las ADI.

ADI nº 1.627, de 1997	ADI nº 4.167, de 2008	ADI nº 4.848, de 2012
Gobierno FHC/PSDB	Gobierno Lula/PT	Gobierno 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.	Gobernador del estado de Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB). Gobernadora del estado do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius (PSDB).	Gobernador del estado de Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB). Gobernador del estado de Goiás, Marconi Ferreira Perillo Júnior (PSDB).
PCdoB – presidente: João Amazonas de Souza Pedroso; otorgado: Paulo Machado Guimarães.	Gobernador del estado de Santa Catarina, Luís Henrique da Silveira (PMDB).	Gobernador del estado do Piauí, Wilson Nunes Martins (PSB).
PDT – presidente: Leonel de Moura Brizola; otorgados: Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, Hugo Leal Melo da Silva e Ildon Rodrigues Duarte.	Gobernador del estado do Paraná, Roberto Requião (PMDB). Gobernador del estado do Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB).	Gobernador del estado do Rio Grande do Sul, Tarso Fernando Herz Genro (PT). Gobernador del estado de Roraima, José de Anchieta Junior (PSDB).
PSB		Gobernador del estado de Santa Catarina, João Raimundo Colombo (PSB).
Resultado: aprobada por medida liminar.	Resultado: denegada en el mérito.	Resultado: pedido de medida liminar denegado (proceso en curso).

La clasificación partidaria presentada en la Tabla 1 se opone a lo que señala la CNTE (2009, p. 280) en la defensa de que “la ley del piso nacional del magisterio es un caso clásico, que revela la estrategia de las fuerzas conservadoras (derrotadas en las últimas elecciones) de trasladar el debate político sobre el proyecto de sociedad al foro judicial”. La situación se ha mostrado más grave. Con raras excepciones, es posible observar que hay una resistencia suprapartidaria a las conquistas de los profesionales del magisterio; por otro lado, es necesario ratificar la posición de la CNTE (2009, p. 280) al entender que

al decidir asuntos de esta naturaleza, con base en principios de la *reserva de lo posible* o bajo *presión política* de los gobernadores de Estado (que no desisten de mantener el control de las políticas públicas educativas) el Supremo Tribunal Federal (STF) esteriliza el poder del Congreso de renegociar la organización de la sociedad y cristaliza la concepción de estado otorgada por las reformas administrativa, jubilaria y educativa. Y eso es muy perjudicial para la democracia, además de que ratifica el fraude neoliberal aplicado en la Constitución.

Independientemente del partido, el amparo en las limitaciones o prerrogativas del modelo federativo brasileño pactado en la Constitución Federal de 1988 ha sido la excusa para postergar el reconocimiento formal de los profesionales del magisterio, que indiscutiblemente se debe mostrar por la garantía mínima del piso y de la carrera profesional.

Federalismo y sus implicaciones

El argumento común de las ADI N° 1.627, de 1997, N° 4.167, de 2008, y N° 4.848, de 2012, contra los avances en la institución del piso y de la carrera del magisterio como políticas de Estado para la valorización de la profesión docente en Brasil, es el de la violación del pacto federativo. Ese pacto, según Bonavides (2006), implica la igualdad de autonomías de sus miembros y la misma posibilidad de participación para la construcción de la voluntad política del Estado federal. Para Martins (2009, p. 57), “este pacto está sellado por la Constitución y cualquier elemento que actúe negativamente sobre esas dimensiones perturba el equilibrio federativo”. Para el equilibrio del pacto federativo, según la fundamentación citada por el autor, se necesitan:

- a. la dosificación de las competencias (resaltándose que, en el federalismo cooperativo, caracterizado por las competencias concurrentes y comunes, los entes son responsables de los mismos asuntos, solo que con ámbito e intensidad diferentes) (HORTA, 1996; BERCOVICI, 2003) o, como prefiero denominar, con funciones diferentes (propia, complementaria, redistributiva);
- b. la garantía de fuentes de recursos suficientes para que cada ente pueda preservar su autonomía financiera y así enfrentar los gastos resultantes de la prestación de los servicios de su competencia (DALLARI, 1982; SILVA, 2001). (MARTINS, 2009, p. 57).

Como señala Cury (2002, p. 171), el federalismo brasileño “supone compartir el poder y la autonomía relativa de las circunscripciones federadas en competencias propias de sus iniciativas”. Sin embargo, otra “suposición de una organización federativa, resultante de la anterior, es la no centralización del poder. Eso significa la necesidad de cierto grado de unidad y sin amordazar la diversidad”. (p. 171). El autor defiende la idea de que, de esa manera, existe la proposición de un pacto federativo cooperativo.

No obstante, se observa que la relación entre los entes federados está pautada en la tensión entre descentralización y unidad, principalmente por la ausencia de reglas claras que definan para los campos político y educativo qué y cómo se debe ejecutar la distribución de competencias, a partir de los conceptos de “cooperación” y “colaboración” (CNTE, 2009).

Las ADI discutidas en este trabajo son ejemplos de cómo la ausencia de consenso sobre los límites del pacto federativo y de la reglamentación del régimen de colaboración interfiere directamente en la viabilidad de políticas de valorización del magisterio pensadas para abarcar a los profesionales de todo el país. Con el mismo impacto, las diferentes posibilidades de inversión entre los entes subnacionales, a pesar de los avances de la implementación del Fundeb, todavía se configuran como limitadores en el proceso de valorización salarial docente.

El pacto federativo, pensado para ser el apoyo básico de la democracia, rompiendo con la tradición centralizadora, asegurando la distribución de poderes y responsabilidades por medio del régimen de colaboración mencionado en el artículo 211 de la Constitución Federal, encuentra resistencias y enfrenta fuertes contradicciones en su ejecución. La ingeniería institucional, pensada para dar viabilidad al pacto al establecer alianzas entre municipios, estados y Unión, presenta límites, resultantes de una relación de tensión, en gran medida por la insuficiencia de recursos financieros en las unidades federadas, lo que limita la autonomía de decisión y ejecutiva, indispensable para la descentralización democrática. (OLIVEIRA, 2009, p. 23)

Para Gouveia y Tavares (2012), el pacto federativo, en una perspectiva cooperativa, como señala Cury (2008), contrasta con el tratamiento asimétrico y competitivo dado a los diferentes entes federados. Según los autores,

más allá de su prescripción legal, el régimen de colaboración se convierte en una condición de enfrentamiento de la desigualdad de condiciones de los varios entes federados en la oferta educativa. Ellas se ponen de manifiesto en las condiciones de calidad de la oferta, estando entre las principales [...] la valorización de los profesionales de la educación. (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 186).

En lo que se refiere a la autonomía de los entes federados para deliberar sobre la regulación del trabajo de los servidores públicos, entre ellos, los profesionales del magisterio, el art. 39 de la Constitución Federal de 1988 establece que “la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios instituirán, en el ámbito de su competencia, un régimen jurídico único y planes de carrera para los servidores de la administración pública directa, de las autarquías y de las fundaciones públicas.”

Eso tiene la consecuencia principal y directa de que cualquier modificación en la forma de contratación, remuneración, movimiento en la carrera, evaluación y otros elementos posibles de la vida funcional siempre depende de las reglas propias de cada ente federado. La legislación nacional es obligatoria, pero se realiza siempre con la mediación de una norma local, lo que construye un escenario continuo de disputas locales. (GOUVEIA; TAVARES, 2012, p. 190).

Al discutir la institución del piso y su relación con el pacto federativo, Vieira (2012) señala que esta cuestión saca a colación la discusión de la descentralización de la educación y que, si los municipios y estados tienen dificultad para pagar el “modesto piso salarial”, correspondería a la Unión, frente a su papel de soporte del federalismo y de su mayor capacidad de recaudación, tener mayor responsabilidad, es decir, colaborar con una parte mayor de recursos para la viabilidad de esa política.

Consideraciones finales

El entendimiento sobre la constitucionalidad del piso y de la carrera del magisterio incluye, necesariamente, la interpretación del concepto de pacto federativo a la luz de la Constitución Federal de 1988. En los casos en los que prevalece el entendimiento de que los entes federados tienen competencias simétricas en la definición de las políticas de remuneración de los servidores públicos en sus instancias de actuación, entre ellos, los profesionales del magisterio, normas que suenen como específicas, como, por ejemplo: i) la definición de plazo para que se implementen los planes de carrera (BRASIL, 1996b); ii) la vinculación del PSPN al sueldo inicial; iii) la definición de la carga horaria reservada a las actividades extra clases; y iv) la fijación de un parámetro para la actualización del PSPN (BRASIL, 2008a), deliberadas por la Unión, se consideran, en la opinión de diferentes gobernantes, amenazas al régimen federativo y están sujetas a cuestionamientos en el STF.

Como instancia máxima de decisión, el STF juzgó procedente la ADI de 1997, abriendo la prerrogativa a los entes subnacionales para que postergaran indefinidamente la elaboración e implantación de los planes de carrera del magisterio. Aun siendo un principio constitucional, la ausencia de un plazo para la aplicación del beneficio lleva la disputa a las arenas locales, en las cuales el clientelismo y el patrimonialismo todavía son características presentes (DOURADO, 2009), lo que, sumado a la poca o inexistente actuación de los movimientos sindicales, hace que la intención constituyente de valorizar a los profesores por medio de los planes de carrera todavía sea ignorada, en muchos casos.

El desafío referente a la elaboración de los planes de carrera del magisterio en todos los estados y municipios brasileños va más allá de la formalización de la documentación en sí, pues tan importante como el “documento” es su contenido. Destaca Vieira (2012) que está en trámite en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley N° 2.826, de 2011, presentado por la diputada Fátima Bezerra (PT-RN), que fija las directrices nacionales para la carrera de los profesionales de la educación. Según el autor, se trata de la actualización del Proyecto de Ley N° 1.592, de 2003, de autoría del diputado Carlos Abicalil (PT-MT), e incluye proposiciones del CNE. Sin embargo, una ley con

ese contenido solo se podrá adoptar si viene precedida por la reglamentación del régimen de colaboración (DOURADO,

2011) y por la disponibilidad de más recursos para la educación: el 10% del Producto Bruto Interno (PBI), por ejemplo; de lo contrario, podrá fomentar la proposición de nuevas y lentas ADI.

Si la medida liminar expedida por el STF para la ADI N° 1.627, de 1997, representó un retroceso para los objetivos de los profesionales del magisterio, el juicio de la ADI N° 4.167, de 2008, “avanzó en la interpretación sobre los límites de la constitucionalidad de políticas públicas cooperativas en favor de los educadores/as de diferentes esferas administrativas.” (DOURADO, 2012, p. 283). Para el autor, “el principal argumento del STF consistió en reconocer que la educación cuenta con un subsistema cooperativo explícito en el texto constitucional.” (p. 283).

Una nueva expectativa: ¿cómo será la interpretación del STF respecto al pleito de la ADI N° 4.848, de 2012? Si es favorable a los gobernadores, impedirá la secuencia de “valorización real” de los profesionales del magisterio (AMARAL; MACHADO, 2012), teniendo como consecuencia otra limitación a la proposición contenida en el Proyecto de Ley N° 8.035, de 2010, que pretende equiparar la remuneración de los profesionales del magisterio a la remuneración de otros profesionales con el mismo nivel de escolarización.

El reconocimiento del PSPN como constitucional, legítimo y fundamental (ABICALIL, 2008), como solución (VIEIRA, 2012) y como política capaz de colaborar para mejorar la calidad de la educación básica pública en Brasil, forma parte de un proceso tenso, permeado por conflictos y luchas tanto en el campo político como en el campo jurídico. Tanto el piso como los planes de carrera del magisterio son principios registrados en la Constitución Federal hace más de 20 años, pero los esfuerzos para que se reglamentaran y materializaran han sido bloqueados por resistencias suprapartidarias, que solicitan la firma del STF para la rectificación de su constitucionalidad.

Recibido en septiembre de 2012 y aprobado en diciembre de 2012

Referencias

ABICALIL, Carlos Augusto. Piso salarial: constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, ene./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 dic. 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 dic. 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, ene./jun. 2009.

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

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

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