

PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO: INDEFINIÇÃO DO CRITÉRIO DE REAJUSTE

Mariza Abreu

Resumo:

O presente artigo trata da questão relativa ao reajuste do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica: o critério previsto na Lei 11.738/2008, a proposta do Executivo no Projeto de Lei 3.776/2008, as dificuldades técnicas e financeiras para cumprimento do critério vigente, a posição da AGU e a solução adotada pelo MEC, outras propostas apresentadas para solução do problema, a polêmica em torno do reajuste fixado para 2014, a defesa pela CNM da adoção do INPC como critério para o reajuste do piso.

Palavras-chave: Educação municipal. Magistério. Piso nacional. Reajuste do piso.

1. Introdução

Após mais de cinco anos de vigência da Lei 11.738, posto que sancionada pela Presidência da República em 16 de julho de 2008, até agora não se resolveu o problema do critério para o reajuste anual do valor do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica.

No que se refere a esse tema, a Lei 11.738/2008 dispõe que:

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.

A primeira controvérsia referiu-se ao ano a partir do qual deveria ser atualizado o valor do piso salarial, instituído em R\$ 950,00 pela Lei 11.738/2008. Em princípio, esse valor seria o vigente em 2008, a ser reajustado pela primeira vez em janeiro de 2009. Entretanto, à medida que foi vetado o dispositivo (art. 3º, I) que dispunha sobre o valor do piso em 2008³, o piso nacional do magistério somente passou a vigorar em 1º de janeiro de 2009. Em decorrência, na medida cautelar proferida em 17 de dezembro de 2008 na ADI 4.167/2008⁴, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se pelo pagamento do valor de R\$ 950,00 no primeiro ano de vigência do piso nacional dos professores, ou seja, em 2009, sendo reajustado pela primeira vez em 1º de janeiro de 2010.

3 Razões do veto: [...] “a realização do aumento, ainda em 2008, estaria contrariando frontalmente o disposto no art. 169 da Constituição Federal, que impõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração na Administração Pública deve contar com previsão específica na respectiva lei orçamentária, o que seguramente não ocorreu”.

4 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.167/2008, ajuizada pelos governadores do RS, SC, PR, MS e CE, em 28 de outubro de 2008, com questionamento da constitucionalidade de dois dispositivos da Lei 11.738/2008: os relativos à fixação do piso como vencimento inicial (art. 2º, § 1º) e à composição da jornada docente (art. 2º, § 4º).

Apesar da posição da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) em defesa do primeiro reajuste do valor do piso já em 2009, essa questão parece superada, ou pelo menos não tem sido apresentada no debate público. Resta, entretanto, a questão relativa ao índice para o reajuste do piso, até agora não resolvida e motivo de intensa polêmica neste início de 2014.

2. Critério de reajuste anual do piso nacional dos professores

Antes de tratar da polêmica relativa ao reajuste do piso, convém lembrar que, segundo a Lei 11.738/2008, o piso salarial profissional nacional foi instituído:

1º) como valor a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica com a formação em nível médio, na modalidade normal (art. 2º, *caput*);

2º) como valor abaixo do qual não se pode fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais (art. 2º, § 1º); e

3º) com valores, no mínimo, proporcionais ao valor fixado para a jornada de 40 horas semanais para as demais jornadas de trabalho (art. 2º, § 3º).

Questionado como vencimento inicial da carreira pela ADI 4.167/2008, essa controvérsia foi resolvida pela declaração de constitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 11.738/2008 pelo STF em abril de 2011.

Dessa forma, sendo o piso nacional valor indexador do conjunto da folha de pagamento do magistério público de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (e não remuneração mínima, incluídas todas as vantagens), o critério de reajuste anual do valor do piso torna-se ainda mais importante para as possibilidades de cumprimento da Lei do piso pelos governos estaduais e municipais em todo o país.

Com já vimos, segundo a Lei 11.738/2008,⁵ o valor do piso nacional do magistério deve ser reajustado anualmente no mês de janeiro, com base no percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essa formulação da Lei implica vários problemas.

2.1. Reajuste do piso em janeiro x valor por aluno/ano consolidado em abril

Na realidade, o critério de reajuste do piso previsto na Lei 11.738/2008 é tecnicamente impossível de ser aplicado: prevê atualização no mês de janeiro de cada ano pela variação do valor aluno/ano do Fundeb nos dois anos anteriores, mas o valor do ano imediatamente anterior somente é conhecido no mês de abril subsequente.

Para operacionalização do Fundeb, a receita do Fundo é estimada pelo governo federal, com as contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a complementação da União, no valor correspondente a 10% do total dessa contribuição. Considerada a receita assim estimada e a matrícula apurada pelo Censo Escolar do ano anterior, são estimados os valores anuais por aluno das diferentes etapas e modalidades da educação básica para cada Unidade Federada e, considerada a complementação da União, calculados também os valores mínimos nacionais por aluno/ano.

Essas estimativas são divulgadas por meio de portarias interministeriais dos Ministérios da Educação e da Fazenda. A partir de 2010, o processo de operacionalização do Fundeb apresenta uma regularidade que não se verificou nos três anos anteriores. Assim, a primeira estimativa do Fundeb passa a ser divulgada em dezembro do ano anterior e, ao

5 Lembre-se que o Projeto de Lei 619/2007, do Poder Executivo, com a proposta de instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conceitua o piso como remuneração mínima, incluídas todas as vantagens salariais, e não previa a atualização do valor do piso. Pressupõe-se, pois, que o piso dos professores seria reajustado por lei anual, como foi o salário mínimo até 2011. Segundo a Lei 12.382/2011, entre 2012 e 2015, o salário mínimo é reajustado anualmente em 1º de janeiro, pelo INPC acumulado do ano anterior acrescido do percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), no segundo ano anterior ao do reajuste.

longo do exercício financeiro, novas portarias interministeriais divulgam novas estimativas, decorrentes principalmente do acompanhamento da realização das receitas que compõem o Fundo e eventualmente de correções na matrícula da educação básica. E cada uma dessas portarias estima um valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb.

Entretanto, as receitas efetivamente realizadas e, portanto, o valor mínimo nacional por aluno/ano consolidado do Fundeb somente são conhecidos em abril do ano subsequente e divulgados por meio de portarias do Ministério da Educação.

Tabela 1 – Estimativas e consolidação do valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb – 2007 a 2014

	2007	2008	2009	2010
Estimativas	R\$ 946,29 (Dec. 6.091, 24/04/07)	R\$ 1.137,30 (Port. 173, 30/01/08)	R\$ 1.350,09 (Port. 221, 10/03/09)	R\$ 1.415,97 (Port. 1.227, 28/12/09)
	R\$ 947,24 (Port. 1.030, 06/11/07)	R\$ 1.132,32 (Port. 598, 19/05/08)		R\$ 1.414,85 (Port. 538-A, 26/04/10)
		R\$ 1.132,34 (Port. 1.027, 19/08/08)	R\$ 1.221,34 (Port. 788, 14/08/09)	
Valores consolidados	R\$ 941,68 (Port. 1.462, 01/12/08)	R\$ 1.172,85 (Port. MEC 386, 17/04/09)	R\$ 1.227,17 (Port. MEC 496, 16/04/10)	R\$ 1.529,71 (Port. MEC 380, 06/04/11)

	2011	2012	2013	2014
Estimativas	R\$ 1.722,05 (Port. 1.459, 30/12/10)	R\$ 2.096,68 (Port. 1.809, 28/12/11)	R\$ 2.243,71 (Port. 1.496, 28/12/12)	R\$ 2.285,57 (Port. 19, 27/12/13)
	R\$ 1.729,33 (Port. 477, 28/04/11)	R\$ 2.091,37 (Port. 1.360-A, de 19.11.12)	R\$ 2.221,73 (Port. 04, 07/05/13)	
	R\$ 1.729,28 (Port. 1.721, 07/11/11)	R\$ 1.867,15 (Port. 1.495, 28/12/12)	R\$ 2.022,51 (Port. 16, 17/12/13)	
Valores consolidados	R\$ 1.846,56 (Port. MEC 437, 20/04/12)	R\$ 2.020,79 (Port. MEC 344, 24/04/13)	R\$ 2.287,87 (Port. MEC 364, 28/04/14)	

Fonte: Área técnica da CNM.

2.2. Consulta do MEC e posição da AGU

Às vésperas do primeiro reajuste do valor do piso nacional do magistério, o ministro da Educação, por meio do Aviso 1.649/2009/GM-MEC, de 23 de dezembro de 2009, encaminhou consulta à Advocacia-Geral da União (AGU) “sobre a adequada interpretação do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, que trata da atualização do valor piso”.

A consulta do ministro foi acompanhada da Nota Técnica/GAB/MEC 16/2009, a qual se refere “a uma possível dificuldade para a aplicação do art. 5º e seu parágrafo único” da Lei 11.738/2008, pois o valor anual mínimo por aluno do Fundeb “é definido com base em estimativas de arrecadação e pode variar ao longo do exercício [...]”. Na sequência, a assessoria do MEC entende “que a atualização do piso salarial nacional do magistério público da educação básica seja calculada utilizando-se o percentual de crescimento **apurado** entre os dois exercícios consecutivos mais recentes” (Grifo nosso). Observe-se que apurado não é estimado.

Em seu pronunciamento, por meio da Nota 36/2009/CC/AGU/CGU, a Advocacia-Geral da União entendeu que “efetivamente, não há como pretender-se seja o reajus-

te do piso salarial dos profissionais do ensino básico calculado com base em estimativas ou previsões de arrecadação ou receitas, que poderão ou não se confirmar”. Portanto, o percentual para o reajuste de piso salarial dos professores “deve-se basear em dados efetivos e não em dados estimados”.

Entretanto, até o reajuste concedido neste ano de 2014, não é isso o que se tem verificado. Na realidade, a aplicação da Lei é tecnicamente inviável. Não é possível definir em janeiro o índice de reajuste com base nos valores realizados do Fundeb, pois o do ano imediatamente anterior ainda não é conhecido naquele mês.

Duas alternativas poderiam ser utilizadas. A primeira seria a variação do valor aluno/ano entre o terceiro e o segundo anos anteriores ao do reajuste, pois, afinal, a Lei não se refere aos dois anos *imediatamente* anteriores. Não seria essa a alternativa subentendida na Nota Técnica do MEC, ao se referir ao percentual de crescimento do valor aluno/ano do Fundeb *apurado* entre os dois exercícios mais recentes? A segunda alternativa de cumprimento da Lei poderia ser o cálculo do índice para o reajuste do piso nacional do magistério em abril, após a divulgação dos valores consolidados do Fundeb para o ano imediatamente anterior, e a concessão do reajuste retroativamente ao mês de janeiro.

2.3. Solução adotada pelo MEC

Diante da impossibilidade técnica de cumprimento da Lei 11.738/2008 quanto ao critério de reajuste do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, o que fez o Ministério da Educação?

Tabela 2 – Metodologia adotada pelo MEC para cálculo do índice para reajuste do piso nacional do magistério – 2010 a 2014

Ano	Portaria considerada para reajuste do piso	Valor aluno/ano do Fundeb	% de crescimento do valor aluno/ano do Fundeb nos dois anos anteriores	Piso nacional do magistério
2008	Port. 1.027, 19/08/08	R\$ 1.132,34	-	-
2009	Port. 788, 14/08/09	R\$ 1.221,34	-	R\$ 950,00
2010	Port. 538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	7,86%	R\$ 1.024,67
2011	Port. 1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	15,84%	R\$ 1.187,00
2012	Port. 1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	22,22%	R\$ 1.451,00
2013	Port. 16, 17/12/13	R\$ 2.022,51	7,97%	R\$ 1.567,00
2014	-	-	8,32%	R\$ 1.697,38

Fonte: Área técnica da CNM.

Comparando-se as informações das Tabelas 1 e 2, observa-se que o MEC terminou por adotar uma metodologia de cálculo que consiste na aferição do percentual de crescimento do valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb com base na última estimativa de cada um dos dois anos anteriores ao ano do reajuste do piso dos professores. Ainda que já se conheça o valor consolidado do segundo ano anterior ao do reajuste.

Entretanto, essa metodologia não foi divulgada por nenhum documento oficial, portaria, resolução ou nota técnica. Por meio de sua Assessoria de Comunicação Social (ACS), em 30 de janeiro de 2014, o MEC divulgou em seu *site* e no do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a seguinte matéria:⁶

6 Disponível em: «[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5215-piso-salarial-do-magist%C3%A9rio-ser%C3%A1-reajustado-em-8,32,-conforme-a-lei-valor-ser%C3%A1-de-r\\$-1-697](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5215-piso-salarial-do-magist%C3%A9rio-ser%C3%A1-reajustado-em-8,32,-conforme-a-lei-valor-ser%C3%A1-de-r$-1-697)».

Valorização do professor

Entenda o cálculo do piso salarial para o magistério

O procedimento de cálculo do aumento do valor do piso salarial para o magistério está previsto no artigo 5º da Lei nº 11.738/2008. O piso é atualizado no mês de janeiro de cada ano, tomando como ponto de partida o valor de R\$ 950,00, estabelecido pela própria lei para o exercício de 2009: “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.”

Cabe ao Ministério da Educação divulgar o índice apurado, com base na variação do valor aluno-ano do Fundeb. Para o cálculo desse valor aluno, cabe ao MEC apurar o quantitativo de matrículas que serão a base para a distribuição dos recursos, o que é feito pelo Censo Escolar da Educação Básica, e ao Tesouro Nacional a estimativa das receitas da União e dos Estados que compõem o fundo e a definição do índice de reajuste, cujo cálculo segue estritamente a legislação vigente.

A estimativa de receitas de impostos que compõem o Fundeb decorre de um complexo cálculo, que envolve um conjunto de impostos de competência tributária diversa. A lei de criação do Fundeb prevê mecanismos para eventuais correções nas estimativas.

É importante destacar que durante o período de 2009 a 2014 a correção do piso foi de 78,63%, valor superior à elevação do salário mínimo no período (55,69%) e ao reajuste das principais categorias profissionais.

Observe-se que não há referência à distinção entre valores estimados e valores realizados, ou consolidados ou, ainda, valores “efetivos”, conforme a expressão utilizada pela AGU em sua Nota 36/2009/CC/AGU/CGU. Entretanto, há o reconhecimento de que se verificam correções nas estimativas do Fundeb.

Ao mesmo tempo, o percentual de reajuste do piso nacional dos professores também não é divulgado por nenhum documento oficial, mas somente por uma entrevista do ministro da Educação e por matéria postada no *site* do MEC.

Neste ano de 2014, o pronunciamento do governo sobre esse assunto foi realizado em 29 de janeiro e, no mesmo dia, publicada a seguinte nota no *site* do Ministério:⁷

VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR

Piso salarial do magistério será reajustado em 8,32%, conforme a lei. Valor será de R\$ 1.697

Quarta-feira, 29 de janeiro de 2014 – 15:50

O piso salarial do magistério deve ser reajustado em 8,32%, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. O novo valor será de R\$ 1.697,00.

O piso salarial foi criado em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, no artigo 60, inciso III, alínea e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme a legislação vigente, a correção reflete a variação ocorrida no valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de 2013, em relação ao valor de 2012. E eleva a remuneração mínima do professor de nível médio com jornada de 40 horas semanais a R\$ 1.697.

Assessoria de Comunicação Social

Em síntese, de 2010 a 2014, o piso do magistério foi reajustado por índices que, de acordo com a manifestação da AGU, não correspondem ao disposto na Lei 11.738/2008, e esse percentual não foi divulgado por documento oficial do governo federal. Será que esses índices de reajuste do piso do magistério guardam a legalidade exigida pela Constituição Federal para fixação de vencimentos na administração pública?

Ao identificar a metodologia adotada pelo MEC, nos dois últimos anos, a CNM divulgou os percentuais de reajuste do piso salarial nacional dos professores antes de eles serem anunciados pelo Ministério. De fato, a última estimativa de 2012 foi publicada em 28 de dezembro; e a CNM divulgou o percentual de 7,97% para reajuste do piso em 9 de janeiro e o MEC em 10 de janeiro de 2013. Da mesma forma, publicada a última es-

⁷ Disponível em: «http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20191:piso-salarial-do-magisterio-sera-reajustado-em-832-conforme-a-lei-valor-sera-de-r-1697&catid=211&Itemid=86».

timativa de 2013 em 17 de dezembro, a CNM postou em 18 de dezembro matéria em seu *site* com a divulgação do percentual de 8,32% para a atualização do valor do piso neste ano, e o MEC somente anunciou o mesmo percentual em 29 de janeiro de 2014.

2.4. Controvérsias sobre o índice de reajuste adotado pelo MEC

Decorrente inevitável dessa situação é a controvérsia pública sobre o índice de reajuste do valor do piso nacional do magistério adotado pelo Ministério da Educação.

De fato, em matéria publicada em seu *site*, no dia 24 de janeiro de 2014, a CNTE denuncia que, desde 2013, há “falta de transparência sobre o critério de atualização do valor”. Segundo a entidade sindical dos professores, manobras contábeis [...] passaram a reduzir a previsão do custo aluno do Fundeb para fins de atualização do piso. Na prática, o MEC e a Secretaria do Tesouro Nacional têm publicado estimativas subvalorizadas, no mês de dezembro, para incidir na atualização do piso, em janeiro.⁸

De fato, conforme os dados da Tabela 1, as receitas e, por consequência, o valor mínimo nacional do aluno/ano do Fundeb consolidados em abril têm sido maiores do que as últimas estimativas divulgadas ao final do exercício financeiro anterior.

Ao mesmo tempo, a publicação de diferentes estimativas de receitas e de valor por aluno/ano do Fundeb ao longo do exercício financeiro gera expectativas quanto ao índice de reajuste do valor do piso que terminam por não se concretizar.

Como se pode observar na Tabela 3, com base nas estimativas anteriores à última de dezembro de 2013, o reajuste do piso em janeiro de 2014 poderia ter sido de 20,17% ou 18,99%. Entretanto, com fundamento na estimativa do mês de dezembro, o percentual aplicado ao reajuste do piso em janeiro deste ano terminou por ser calculado em 8,32%.

⁸ Para a CNTE, esse critério é “extraído de interpretação questionável da Advocacia Geral da União acerca do art. 5º da Lei Federal (com a qual a CNTE não concorda)”. Como já vimos, em nosso entendimento, ao contrário, o MEC não está seguindo a posição da AGU.

Tabela 3 – Estimativas do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb e repercussão no reajuste do piso nacional do magistério – 2014

Estimativa	Portaria	Valor aluno/ano	% reajuste piso	Valor do piso
Última de 2012 (A)	1.495, 28/12/2012	R\$ 1.867,15	-	R\$ 1.567,00
Primeira de 2013 (B)	1.496, 28/12/2012 (revogada)	R\$ 2.243,71	20,17% (B/A)	R\$ 1.883,06
Segunda de 2013 (C)	4, 7/5/2013 (revogada)	R\$ 2.221,73	18,99% (C/A)	R\$ 1.864,57
Última de 2013 (D)	16, 17/12/2013	R\$ 2.022,51	8,32% (D/A)	R\$ 1.697,38

Fonte: Área técnica da CNM.

Ainda segundo a CNTE, “essa prática ilegal” do MEC tem por objetivo “atender à demanda de governadores e prefeitos” e prejudica o magistério, “porque o piso tem seu crescimento real contido pelas estimativas subvalorizadas” pelo governo federal.

Em consequência a essa situação, a CNTE convocou greve nacional para os dias 17 a 19 de março deste ano para, entre outras reivindicações, pressionar pela aplicação integral da Lei do piso nacional do magistério.

2.5. Solução para o critério de reajuste do piso dos professores

Somente é possível cumprir uma lei se ela for tecnicamente viável. E a impossibilidade técnica de cumprir a Lei do piso nacional do magistério vem criando insegurança jurídica e instabilidade nas relações trabalhistas entre governos e professores, o que atua em prejuízo da regularidade da oferta da educação básica pública à população brasileira.

Portanto, é urgente a alteração do art. 5º da Lei 11.738/2008 para estabelecer critério de reajuste do piso que seja ao mesmo tempo tecnicamente viável e financeiramente sustentável pelos governos estaduais e municipais.

À época da sanção da Lei 11.738/2008, já era de conhecimento das autoridades públicas federais a incompatibilidade entre o critério de reajuste previsto no texto legal e a realidade econômica do país. Na medida em que o valor por aluno/ano do Fundeb resulta da divisão da receita dos impostos que compõem o Fundo pela matrícula e como há redução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental urbano em decorrência do decréscimo ano a ano do número de nascimentos no país, o critério atual de atualização do valor do piso nacional dos professores implica reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior e também acima do crescimento da receita do próprio Fundeb. Segundo dados do Inep/MEC, em seis anos, de 2007 a 2012, as matrículas estaduais e municipais nos anos iniciais do ensino fundamental urbano reduziram-se 13,31%, correspondendo a menos 1,6 milhão de alunos nesse segmento da educação básica.

Na Tabela 4, em primeiro lugar pode-se observar que o percentual de reajuste do piso nacional do magistério não foi maior que o percentual de crescimento da receita do Fundeb em 2010, pois somente naquele ano foi integralizada a receita do Fundo, implantado gradativamente entre 2007 e 2010. Em segundo lugar, também não foi maior em 2014, o que comprova que a receita do Fundo foi subestimada pelo governo federal em dezembro de 2013.

Tabela 4 – Reajuste do piso nacional do magistério comparado com o crescimento da receita do Fundeb e o INPC – 2010 a 2014

Ano	Portaria com receita realizada do Fundeb	Receita realizada do Fundeb – R\$	Varição nominal da receita do Fundeb nos dois anos anteriores	INPC acumulado do ano anterior	% de reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério vigente
2008	386 de 17/4/2009	64.896.222.188,70	--	--	-
2009	496 de 16/4/2010	73.957.958.271,95	--	--	-
2010	380 de 6/4/2011	87.403.800.680,55	17,36%	4,11%	7,86%
2011	437 de 20/4/2012	99.927.419.183,64	14,30%	6,47%	15,84%
2012	344 de 24/4/2013	107.621.009.883,10	15,51%	6,08%	22,22%
2013	364 de 28/04/2014	119.104.198.375,89	6,90%	6,20%	7,97%
2014	--	--	10,67%	5,56%	8,32%

Fonte: Área técnica da CNM.

Por reconhecer que a regra prevista na Lei poderia acarretar “elevação contínua da parcela correspondente aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério público nas despesas totais com educação básica, comprometendo no médio e longo prazo o financiamento de outros não menos importantes itens para a melhoria da qualidade da educação básica pública [...]”, o Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 23 de julho de 2008 – exatamente uma semana após a sanção da Lei 11.738/2008 – o Projeto de Lei 3.376/2008 com a proposta de substituição do percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano pelo INPC acumulado do ano anterior como critério para o reajuste anual do piso.

Entretanto, esse Projeto de Lei continua em tramitação no Congresso. Inicialmente, a Câmara dos Deputados aprovou o texto original do Executivo, mas o Senado Federal aprovou Substitutivo com a solução defendida pela CNTE, que mantém o critério de reajuste da Lei 11.738/2008, com alteração do mês de janeiro para maio de cada ano, a fim de viabilizar a consideração do percentual consolidado (e não apenas estimado) de

variação do valor aluno/ano verificado entre os dois exercícios imediatamente anteriores ao qual será aplicada a atualização do valor do piso nacional do magistério.

De volta à Câmara, embora três comissões permanentes daquela Casa Legislativa tenham aprovado o Substitutivo do Senado, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) terminou por aprovar, por unanimidade, parecer do Deputado José Guimarães (PT/CE) pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária desse Substitutivo.

Segundo o regimento da Câmara, o PL original do Executivo seria então enviado à sanção presidencial, a não ser que fosse apresentado recurso para sua apreciação pelo plenário da Casa. De fato, sob a liderança da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), foi apresentado em 15 de dezembro de 2011 recurso ao plenário da Câmara contra a decisão terminativa da CFT ao Projeto de Lei 3.776/2008. Em consequência, desde então, esse recurso encontra-se aguardando deliberação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para ser incluído na pauta do plenário daquela Casa Legislativa.

Lembremos que, ao mesmo tempo, Comissão instituída na Câmara, liderada pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério, entregou relatório em 31 de outubro de 2012 ao Presidente daquela Casa, o então Deputado Marco Maia (PT/RS), com a sugestão de um chamado critério intermediário, que consiste no reajuste anual do piso no mês de maio com base no INPC acumulado do ano anterior acrescido de 50% do percentual de crescimento da receita nominal do Fundeb nos dois anos anteriores à atualização do valor do piso.

Esse critério foi pactuado entre a CNTE, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. No debate realizado, a CNM e o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários estaduais da Fazenda, defenderam a proposta original do Executivo de adoção do INPC para reajuste do piso nacional dos professores, enquanto o Conselho de Secretários da Educação (Consed), que representa os secretários dos Estados e do Distrito Federal,

embora tenha manifestado preocupação com apenas a reposição da inflação ao valor do piso, não se manifestou em defesa do chamado critério intermediário.

Simultaneamente, em 4 de setembro de 2012, os governadores dos Estados de GO, MS, PI, RO, RS e SC ajuizaram nova ação direta de inconstitucionalidade em relação à Lei 11.738/2008 (ADI 4.848/2012), com a impugnação do art. 5º da Lei relativo à periodicidade anual no mês de janeiro e ao critério de reajuste do piso nacional, tendo sido indeferida a medida cautelar pleiteada pelos autores em 13 de novembro de 2012, sem ainda decisão de mérito do STF.

Por fim, em ofício datado de 9 de setembro de 2013 e encaminhado à Presidência da República, os governadores dos Estados e do Distrito Federal sugeriram um segundo critério intermediário para atualização do valor do piso do magistério, que consiste na variação acumulada do INPC nos doze meses anteriores à data do reajuste, acrescida de 50% do crescimento real (em lugar de crescimento nominal) da receita do Fundeb nos dois anos anteriores, com reajustes anuais no mês de maio.

Entretanto, um desses critérios intermediários somente poderia ser adotado por meio de Medida Provisória a ser editada pela Presidência da República. Isso porque, segundo o regimento do Congresso Nacional, não é mais possível a apresentação de novo texto ao Projeto de Lei 3.776/2008, na forma de Emenda ou Substitutivo. A decisão do plenário da Câmara dos Deputados é limitada a aprovar o texto original do Executivo ou o Substitutivo do Senado Federal.

Como não houve deliberação da Câmara dos Deputados nem edição de Medida Provisória pelo Poder Executivo, mais uma vez, em 2014, foi aplicado o critério previsto na Lei 11.738/2008 à atualização anual do valor do piso salarial nacional do magistério. Em abril de 2014, com base no INPC acumulado em 2013 e na Portaria MEC 364, de 28/04/14, com as receitas efetivas do Fundeb em 2013, a área técnica da CNM calcu-

lou quais seriam os índices do reajuste do piso do magistério para 2014, com base nos quatro critérios em debate.

Tabela 5 – Projeção do valor do piso nacional do magistério para 2014 segundo os quatro diferentes critérios de reajuste em discussão

Valor Atual do Piso 2013	Lei 11.738/2008: cresc. Valor aluno/ano Fundeb 2013 em relação a 2012/em jan.		PL 3.776/2008, do Executivo: INPC previsto para 2013/em jan.		1º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Nominal do Fundeb/em maio		2º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Real do Fundeb/em maio	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
1.567,00	8,32	1.697,37	5,56	1.654,13	10,86	1.737,18	7,58	1.685,78

Fonte: Área técnica da CNM.

Observa-se, pois, que a redução da estimativa das receitas e, por conseguinte, do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb, divulgada em dezembro de 2013, viabilizou um índice para reajuste do piso nacional dos professores em percentual inferior ao projetado com base na Lei vigente e na estimativa do Fundeb divulgada em maio de 2013. O percentual de 8,32% para reajuste do piso do magistério em 2014 ficou acima da inflação medida pelo INPC e do índice que resultaria da aplicação do critério intermediário defendido pelos governadores. Mas ficou abaixo do índice que resultaria do critério intermediário defendido pela CNTE.

De fato, a atualização do valor do piso pelos valores estimados tem acarretado índices menores de reajuste do que se calculado pelos valores consolidados do Fundeb.

Tabela 6 – Comparativo entre reajuste do piso com base em valores estimados e em valores consolidados do Fundeb – 2010 a 2014

Ano	Portarias MEC/MF consideradas para reajuste do piso	Valor aluno/ano do Fundeb	% de crescimento do valor aluno/ano nos dois anos anteriores	Portarias MEC com valor consolidado do Fundeb	Valor consolidado aluno/ano do Fundeb	% de crescimento do valor aluno/ano nos dois anos anteriores
2008	1.027, 19/08/08	R\$ 1.132,34	-	386, 17/04/09	R\$ 1.172,85	-
2009	788, 14/08/09	R\$ 1.221,34	-	496, 16/04/10	R\$ 1.227,17	-
2010	538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	7,86%	380, 06/04/11	R\$ 1.529,71	4,63%
2011	1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	15,84%	437, 20/04/12	R\$ 1.846,56	24,65%
2012	1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	22,22%	344, 24/04/13	R\$ 2.020,79	20,71%
2013	16, 17/12/13	R\$ 2.022,51	7,97%	364, 28/04/14	R\$ 2.287,87	9,43%
2014	-	-	8,32%	-	-	13,21%
Acumulado 2009 a 2014		-	78,62%	-	-	95,07%

Fonte: Área técnica da CNM.

Segundo o MEC, entre 2010 e 2014, o piso nacional do magistério foi corrigido em 78,63%, enquanto o INPC acumulado no mesmo período foi de 31,78%, sendo, pois, o ganho real do piso de 35,55%⁹. No mesmo período, o índice de correção do salário mínimo foi de 55,69%. Para a CNTE, entre 2013 e 2014, o piso nacional dos professores foi reajustado em menos 15% em relação ao que deveria ser, se considerados os valores realizados em lugar das estimativas adotadas pelo MEC. Segundo a CNM, o impacto do reajuste de 8,32% nos cofres municipais será de R\$ 4,1 bilhões e uma média de 79,7% de todo o recurso do Fundeb será comprometido apenas com o pagamento dos professores, sendo, pois, insustentáveis para os Municípios reajustes acima da inflação.

⁹ Palestra apresentada pela MEC na reunião do Comitê de assuntos Federativos (CAF) da Presidência da República em 24/03/14.

Por fim, é fundamental esclarecer que o índice de reajuste do piso não necessariamente precisa ser concedido pelos governos estaduais e municipais aos seus professores. Nem mesmo o reajuste tem de ser concedido no mês de janeiro. Se o Município pagou mais do que o valor do piso no ano anterior, pode conceder reajuste com percentual menor. Ao contrário, se pagou menos, deve conceder um reajuste maior. O que não pode é pagar um vencimento inicial da carreira inferior ao piso nacional para professores com nível médio em jornada de 40 horas. A partir de janeiro de 2014, no valor de R\$ 1.697,00.

3. Conclusão

Nesse contexto, a CNM reafirma sua posição em defesa da aprovação do texto original do Projeto de Lei 3.776/2008, do Executivo, com a adoção do INPC para o reajuste anual do piso nacional dos professores, por ser o mais viável para as finanças municipais e por entender que aumentos reais nos vencimentos devem ser negociados entre o governo de cada Ente federado e o respectivo magistério.

Ao mesmo tempo, entende que tanto a Lei vigente como a solução encontrada pelo MEC para cumpri-la vêm gerando insegurança jurídica e conflitos sindicais, com greves de professores em todo o país em dimensão antes desconhecida e greve nacional no início de ano letivo de 2014. Esse processo tem acarretado consequências indesejáveis na regularidade da oferta e na qualidade da educação pública oferecida às crianças e aos jovens brasileiros.

Por fim, a CNM manifesta sua disposição ao diálogo a fim de que sejam construídas soluções para a questão da remuneração do magistério público, diálogo que entende deva ser coordenado e mediado pelo governo federal e pressupõe o cumprimento da Lei 11.738/2008 também quanto à complementação da União para pagamento do piso dos professores àqueles Entes federados que, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, comprovem não dispor de condições orçamentárias para pagar o piso salarial nacional ao seu magistério público.