

# DESAFIOS DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PAGAR O PISO NACIONAL E ASSEGURAR AS HORAS-ATIVIDADE

Mariza Abreu

“Poucos fatores influenciam tanto a qualidade do ensino em um país quanto o nível de seus professores [...]”  
*Educação = 7 medidas testadas e aprovadas*, de Mona Mourshed da consultoria McKinsey

**RESUMO:** O presente artigo aborda os principais desafios enfrentados pelos gestores municipais quanto à valorização do magistério público de educação básica, decorrentes da necessidade de cumprimento da Lei 11.738/2008: pagar o piso salarial profissional nacional com vencimento inicial das carreiras e assegurar um terço da carga horária semanal de trabalho do professor para atividades extraclasse. A partir da análise da legislação vigente, apresentam-se as dificuldades para cumprimento da Lei e sugestões para solução desses desafios.

**Palavras-chave:** Educação municipal. Magistério. Piso nacional. Horas-atividade. Plano de carreira e remuneração.

## 1. INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos sobre as possibilidades de melhoria da aprendizagem escolar apontam que, entre vários fatores importantes, são os professores que fazem a diferença. Recrutar os melhores alunos do ensino médio para os cursos de formação para o magistério, assegurar estágios sérios com acompanhamento dos estudantes por professores experientes como tutores, adotar processos rigorosos de seleção para o magistério, pagar salários iniciais aos professores iguais aos de outros profissionais com mesmo nível de formação e implantar carreiras atraentes com maiores salários e responsabilidades aos melhores professores etc. são algumas das medidas adotadas em países que se destacam no cenário mundial pelo bom ensino oferecido às suas populações.

Em nosso país, entre os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, a Constituição Federal de 1988 (art. 206, inc. V) inscreveu a valorização dos profissionais do ensino, garantindo planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Esse dispositivo constitucional revela a tomada de consciência de amplos setores da sociedade sobre a baixa qualidade da escola pública oferecida à maioria dos brasileiros e a desvalorização profissional dos professores ocorrida na segunda metade do século XX.

Em consonância com o novo texto constitucional, a Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – contém um título sobre os profissionais da educação, com dispositivos relativos à formação para o magistério da educação básica e superior e, no art. 67, com a determinação de que sejam assegurados estatutos e planos de carreira para o magistério público, com a observância de diretrizes apresentadas em incisos daquele artigo.

A Emenda Constitucional 53/2006, que criou o Fundeb, alterou a redação do art. 206, inc. V, da Constituição de 1988, substituindo a expressão “os profissionais do ensino” por “os profissionais da educação escolar”, e incluiu dois novos dispositivos naque-

le artigo: o inciso VIII com a determinação de criação, por lei federal, de piso salarial profissional nacional para “os profissionais da educação escolar pública”, e o parágrafo único para definição por lei das categorias de trabalhadores a serem considerados como “profissionais da educação básica”. Note-se que expressões diversas são usadas no mesmo artigo da Constituição Federal: uma mais abrangente, que são “os profissionais da educação escolar”, e dois subconjuntos, “os profissionais da educação escolar pública”, básica e superior, e “os profissionais da educação básica”, pública e privada.

Ao criar o Fundeb com a nova redação dada ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a EC 53/2006 dispôs que a lei de regulamentação do novo Fundo deveria estabelecer “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”. Portanto, aqui não se trata de piso nacional para “os profissionais da educação básica”, mas para os “profissionais do magistério público”.

Na sequência da EC 53/2006, a Lei 12.014/2009 deu nova redação ao art. 61 da LDB, dispondo que “os profissionais da educação escolar básica” são os professores, os trabalhadores em educação com formação em pedagogia e, ainda, os trabalhadores em educação com formação em curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. E a Lei 12.796/2013 incluiu novo artigo no título dos profissionais da educação da LDB para determinar que os profissionais da educação escolar básica, que não os professores ou os pedagogos, devem ser formados em cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas e que a eles também deve ser assegurada formação continuada, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

Apesar dessas alterações promovidas nos últimos dez anos na Constituição Federal e na LDB, em resposta à pressão do movimento sindical dos chamados trabalhadores em educação, o certo é que as diretrizes contidas no art. 67 da LDB continuam a se

reportar aos estatutos e planos de carreira do magistério público e que o piso salarial profissional nacional instituído pela Lei 11.738/2008 é devido aos profissionais do magistério público da educação básica.

Portanto, este artigo aborda o desafio a ser enfrentado pelas gestões municipais quanto à valorização dos profissionais do magistério público da educação básica, especialmente daqueles em exercício nas etapas da educação básica que constituem área de atuação prioritária dos Municípios segundo a Constituição Federal (art. 211, § 2º): a educação infantil e o ensino fundamental, incluídas as modalidades da educação especial e educação de jovens e adultos (EJA) no nível do fundamental.

Segundo o disposto na Constituição Federal (art. 206) e na LDB (art. 67), a valorização do magistério implica admissão por concurso de provas e títulos, piso salarial profissional nacional, carreira com progressão por titulação ou habilitação e por avaliação de desempenho, aperfeiçoamento profissional continuado, jornada de trabalho com horas-atividade para estudos, planejamento e avaliação, e condições adequadas de trabalho.

Sem perder de vista que o objetivo da valorização dos professores, assim como do conjunto dos servidores, deve ser o de oferecer serviços de qualidade à população, vale dizer, ao cidadão-contribuinte. Assim, este artigo aborda as questões hoje centrais para a valorização do magistério público municipal, decorrentes do cumprimento da Lei 11.738/2008.

## **2. O DESAFIO DE PAGAR O PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO**

Desde o processo constituinte no período de 1986 a 1988, o piso salarial dos professores é tema de intenso debate no País. Segundo o texto constitucional de 1988, o piso salarial profissional do magistério público estava associado a cada plano de carreira, não sendo, pois, nacional, e sim fixado pelas leis locais. O texto da LDB reproduziu a inclu-

são, entre as diretrizes a serem observadas nos planos de carreira do magistério público, a da garantia do piso salarial profissional, não incorporando as emendas oriundas do movimento sindical dos professores que, já então, defendiam o piso nacional.

Finalmente, como já vimos, a posição dos sindicalistas do magistério terminou contemplada em 2006, quando a EC 53 incluiu na Constituição Federal o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (art. 208, inc. VIII) e para os profissionais do magistério público da educação básica (ADCT, art. 60, inc. III, “e”).

Em consequência, a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb criado pela EC 53/2006, determinou (art. 41) o prazo de até 31 de agosto de 2007 para o poder público fixar, em lei específica, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em cumprimento a essa determinação, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 619, de 28 de março de 2007, que deu origem à Lei 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e” do inc. III do *caput* do art. 60 do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Embora a Lei 11.738 seja data de 16 de julho de 2008, o piso somente passou a vigorar em 1º de janeiro de 2009, pois a Presidência da República vetou o dispositivo (art. 3º, inc. I) que dispunha sobre o valor do piso em 2008. Como razão do veto, argumentou que a determinação de 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.

## 2.1. Piso nacional: remuneração mínima ou vencimento inicial da carreira

As dificuldades para cumprimento da Lei 11.738/2008 iniciam-se no fato de que ela dispõe sobre dois conceitos de piso salarial: um permanente, como valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras (art. 2º, § 1º), e outro, transitório, como valor que compreende vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, até 31 de dezembro de 2009 (art. 3º, § 2º). Em síntese: em 2009, remuneração mínima; a partir de 2010, vencimento inicial da carreira.

Entretanto, o piso nacional não passou a valer como vencimento inicial das carreiras a partir de janeiro de 2010, em consequência da Medida Cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 17 de dezembro de 2008, na 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). Com a suspensão da vigência desses dispositivos pelo STF, o piso salarial profissional nacional do magistério público continuou em vigência, em 2010, como remuneração mínima, compreendendo vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título.

Os autores da ADI 4.167/2008 manifestaram, na petição inicial, concordância com o piso nacional enquanto remuneração mínima, conceito presente no Projeto de Lei 619/2007, alterado pelo Congresso Nacional, que cedeu à pressão dos sindicalistas. Entretanto, os governadores questionaram a constitucionalidade do piso como vencimento inicial das carreiras com fundamento na autonomia federativa de Estados, Distrito Federal e Municípios, à medida que o valor fixado pela lei federal passaria a reajustar o conjunto da folha de pagamento do magistério dos Entes federados subnacionais, em desrespeito à iniciativa privativa dos respectivos executivos na propositura do projeto da lei específica para revisão da remuneração de seus servidores (CF, art. 37, X). Questionaram, também, a definição em lei federal da composição da jornada

docente por entenderem que configura ingerência no contrato de trabalho entre os Entes federados subnacionais e seus magistérios públicos de educação básica, em desrespeito à autonomia federativa Estados e Municípios.

Embora tenha concedido Medida Cautelar na ADI 4.167, em dezembro de 2008, mais de dois anos depois, o STF julgou constitucional o conceito do piso salarial profissional nacional do magistério público como valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras pelos Entes federados (art. 2º, § 1º). O julgamento do mérito da ADI 4.167/2008 pelo STF realizou-se em duas sessões plenárias, em 6 e 26 de abril de 2011, na última delas, apreciado o dispositivo sobre a jornada docente (art. 2º, § 4º), o qual também foi julgado constitucional, porém, com cinco votos favoráveis e cinco contrários, sem efeito vinculante, ou seja, sem obrigação de outras esferas do Poder Judiciário aplicarem essa decisão do Supremo.

Publicado o Acórdão do STF, em 24 de agosto de 2011, restou a questão relativa à retroatividade da vigência do piso como vencimento inicial das carreiras, se a partir de 1º de janeiro de 2010, como determinava a Lei, ou da decisão de mérito do Supremo na ADI 4.167/2008. Em consequência, governos estaduais autores da referida ADI juntaram aos autos do processo no STF petições opondo “embargos de declaração”, solicitando esclarecimentos sobre a partir de quando o piso passaria a vigorar como vencimento inicial: SC e CE, a partir do julgamento final da ação; MS, a partir do acórdão dos embargos; e o RS, um ano e meio para implementação gradativa, a contar do acórdão dos embargos. Em 27 de fevereiro de 2013, o STF acolheu os embargos de declaração “para assentar que a Lei nº 11.738/08 tenha eficácia a partir da data do julgamento do mérito desta ação direta, ou seja, 27 de abril de 2011”.

Portanto, o piso nacional do magistério é devido como remuneração mínima, incluídas as vantagens pagas a qualquer título, de 1º de janeiro de 2009 a 26 de abril de 2011, e como vencimento inicial das carreiras a partir de 27 de abril de 2011. Em consequência,

com base nesses parâmetros, é que, quando for o caso, se deve calcular o passivo pelo não pagamento do piso nacional ao magistério.

## **2.2. Polêmica sobre o critério de reajuste anual do piso nacional do magistério**

Uma vez vencida a controvérsia sobre o conceito do piso nacional do magistério, os governos estaduais e municipais continuaram a enfrentar dificuldades para cumprimento da Lei em razão de fatores como o critério de reajuste anual do valor do piso e o não cumprimento do dispositivo legal segundo o qual a União deve repassar recursos, da parcela de 10% do Fundeb prevista na Constituição Federal para programas de melhoria da educação (ADCT, art. 60, inc. VI) para integralização do valor do piso nacional dos professores, nos casos em que o Ente federado, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, não disponha de condições orçamentárias para pagar o piso ao respectivo magistério público.

Segundo a Lei 11.738/2008, 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 Fundeb. Já aplicado nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 e resultado da divisão da receita dos impostos que compõem o Fundo pela matrícula nessa etapa da educação básica, esse critério implica reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior e também acima do crescimento da receita do próprio Fundeb, em consequência da redução do número de matrículas nesse segmento do ensino fundamental em decorrência do chamado bônus demográfico, ou seja, do decréscimo ano a ano do número de nascimentos no país.

**Tabela 1 – Evolução da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental e da população de 5 a 9 anos de idade, Brasil, 2007 a 2012**

	<b>Matrícula total urbana e rural todas as redes</b>	<b>Matrícula urbana redes estaduais e municipais</b>	<b>População residente de 5 a 9 anos</b>
2007	17.560.247	12.334.757	16.463.000
2008	17.385.472	11.080.147	15.770.000
2009	17.295.618	11.818.474	15.604.000
2010	16.755.708	11.352.979	14.969.000
2011	16.360.770	11.014.393	14.937.000
2012	16.016.030	10.693.036	*

Obs.: \* será divulgado em setembro/2013.

No quadro acima, observa-se, segundo dados do Inep/MEC, a evolução recente da matrícula total nos anos iniciais do ensino fundamental, incluindo todas as redes de ensino – federal, estadual, municipal e privada – e as existentes nas zonas urbana e rural, a evolução da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental urbano nas redes estaduais e municipais, considerada na redistribuição dos recursos do Fundeb, e, segundo dados do IBGE, a evolução da população residente na faixa etária de 5 a 9 anos. 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.

No quadro a seguir, apresentam-se os dados relativos à variação do valor anual por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb e os coeficientes de reajuste aplicados ao piso nacional do magistério e os respectivos valores anuais de 2009 a 2013.

**Tabela 2 – Reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério previsto na Lei 11.738/2008, 2010 a 2013**

Ano	Portaria considerada para reajuste do piso	Valor aluno/ano do Fundeb	% de crescimento do valor aluno/ano sobre ano anterior aplicado ao piso no ano seguinte	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	-7,86%	R\$ 950,00
2010	Port. 538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	15,84%	R\$ 1.024,67
2011	Port. 1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	22,22%	R\$ 1.187,00
2012	Port. 1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	7,97%	R\$ 1.451,00
2013	Port. 4, 07/05/13	R\$ 2.221,73		R\$ 1.567,00

No quadro seguinte, pode-se observar que o percentual de reajuste do piso nacional do magistério tem sido maior do que o INPC acumulado do ano anterior a também maior que o percentual de crescimento da receita do Fundeb nos dois anos anteriores. Esta última relação apenas não ocorreu em 2010, pois somente naquele ano foi integralizada a receita do Fundo, implantado gradativamente entre 2007 e 2010.

**Tabela 3 – Reajuste do piso nacional do magistério comparado com o crescimento da receita do Fundeb e o INPC – 2010 a 2013**

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 17/04/2009	64.896.222.188,70	--	--	–
2009	496 de 16/04/2010	73.957.958.271,95	--	--	–
2010	380 de 06/04/2011	87.403.800.680,55	17,36%	4,11%	7,86%
2011	437 de 20/04/2012	99.927.419.183,64	14,30%	6,47%	15,84%
2012	344 de 24/04/2013	107.621.009.883,10	15,51%	6,08%	22,22%
2013	–	–	6,90%	6,20%	7,97%

Como resultado da posição contrária ao critério de reajuste do valor do piso nacional previsto na Lei 11.738/2008, por parte dos órgãos de planejamento e orçamento do governo federal, o Executivo enviou ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2008 – exatamente uma semana após a sanção do texto legal – 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.

Reconhecia, então, que a regra vigente 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 quali-

dade da educação básica pública, tais como os dispêndios na manutenção e melhoria das instalações físicas das escolas, na aquisição de material de ensino, na universalização do uso da informática e do próprio aperfeiçoamento profissional dos professores.

Entretanto, o referido Projeto de Lei encontra-se, ainda, em tramitação no Congresso. Aprovado o texto original do Executivo na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em 17 de dezembro de 2009, foi, entretanto, alterado pelos senadores, que aprovaram Substitutivo mantendo o critério de reajuste da Lei 11.738/2008, com alteração do mês de janeiro para abril de cada ano, a fim de viabilizar a consideração do porcentual consolidado (e não apenas estimado) de variação do valor aluno/ano verificado entre os dois exercícios anteriores ao qual será aplicada a atualização.

De volta à Câmara, embora tenha recebido parecer favorável nas Comissões de Educação e Cultura (CEC), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Ctas) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa Legislativa, o Substitutivo do Senado Federal terminou por receber parecer por sua incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Dep. José Guimarães (PT/CE), aprovado por unanimidade na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados, deveria, então, ser enviado à sanção presidencial o PL original do Executivo. Entretanto, liderado pela 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, a matéria encontra-se aguardando deliberação sobre esse recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para ser incluída na pauta do plenário daquela Casa Legislativa.

Ao mesmo tempo, na Câmara, foi instituída Comissão, liderada pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério, cujo relatório foi entregue em 31 de outubro de 2012 ao presidente daquela Casa, o en-

tão deputado Marco Maia (PT/RS). Em audiências públicas realizadas nessa Comissão, a CNM e o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários estaduais da Fazenda, manifestaram-se pela adoção do INPC para reajustamento do piso nacional dos professores, enquanto a Comissão sugeriu a adoção de um chamado critério intermediário pactuado entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que consiste no reajuste anual do piso nacional no mês de maio com base no INPC acumulado do ano anterior acrescido de 50% do percentual de crescimento da receita do Fundeb nos dois anos anteriores à atualização do valor do piso. Embora tenha manifestado preocupação com apenas a reposição da inflação ao valor do piso, o Conselho de Secretários da Educação (Consed), que representa os secretários dos Estados e do Distrito Federal, não figura como apoiador da proposta formulada nos debates havidos na Comissão da Câmara dos Deputados.

Considerando que, segundo o regimento interno da Câmara, não é mais possível a apresentação de novo texto, via emenda ou Substitutivo, ao Projeto de Lei 3.776/2008, limitando-se a decisão do plenário daquela Casa a aprovar o texto original do Executivo ou o Substitutivo oferecido pelo Senado Federal, essa sugestão de um terceiro critério para reajuste do piso nacional dos professores foi formulada como “texto de proposta de Medida Provisória” a ser editada pela Presidência da República.

Enquanto isso, continua vigente o critério previsto na Lei 11.738/2008 e, como já vimos, aplicado aos reajustes anuais do valor do piso nacional do magistério de 2010 a 2013.

De fato, em função da queda da arrecadação de impostos verificada em 2012, o percentual resultante do critério vigente, embora ainda maior, apresentou variação menor em relação ao crescimento da receita do Fundeb e ao INPC do que nos dois anos anteriores, como se pode observar no quadro anterior. Tal fato pode explicar porque a solução para o problema do reajuste do piso foi mais uma vez prorrogada para o exer-

cício seguinte. Quando, ao contrário, o crescimento da receita tributária for razoável, o critério de reajuste do piso previsto na Lei 11.738/2008 tornar-se-á inaplicável para a ampla maioria dos governos subnacionais. Não só para governos municipais, mas também para número expressivo de Estados, razão pela qual os governadores dos Estados de GO, MS, PI, RO, RS e SC ajuizaram, em 4 de setembro de 2012, 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 dezembro de 2012, sem ainda decisão de mérito do STF.

No debate que continua sendo travado sobre essa temática, novo critério intermediário em discussão entre o MEC, Consed, Undime e CNTE 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.

**Tabela 4 – 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 3776/2008, 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	19,00	1.864,73	5,74	1.656,95	9,99	1.723,54	7,44	1.683,58

Elaboração: Área técnica da CNM.

Com base nessas projeções, a CNM tem reafirmado sua posição em defesa da aprovação do texto original do Projeto de Lei 3.776/2008, do Executivo, 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.

### 2.3. Complementação da União para integralizar o pagamento do piso

De acordo com a Lei 11.738/2008 (art. 4º), a União deve complementar a integralização do pagamento do valor do piso nacional dos professores, nos casos em que o Ente federado, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, não disponha de condições orçamentárias para pagar o piso ao seu magistério público. Ao mesmo tempo, a Lei dispôs que essa complementação da União é devida “na forma e no limite do disposto no inc. VI do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento”.

Segundo o dispositivo do ADCT, referido neste artigo da Lei do piso, até 10% da complementação da União ao Fundeb podem ser redistribuídos aos Fundos estaduais por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei de regulamentação do Fundeb. Em consequência, os recursos da União para a integralização do pagamento do piso nacional do magistério não são recursos novos, mas já previstos na complementação da União ao Fundeb, e somente podem ser pleiteados pelos governos estaduais e municipais dos nove Estados já beneficiários de recursos complementares da União para os respectivos Fundos estaduais: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI.

Por outro lado, o regulamento a que faz referência a Lei do piso tem consistido em portaria do MEC, fixando um conjunto de critérios a serem exigidos de Estados e Municípios para o pedido de recursos federais destinados ao pagamento integral do piso nacional dos profissionais do magistério público de educação básica. São eles: aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, preenchimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), cumprimento do regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, implementação de plano de carreira para o magistério por lei específica, demonstração do impacto na Lei do piso nos recursos do Estado ou do Município.

Entretanto, desde a vigência do piso salarial nacional do magistério até hoje, ou seja, 2009 a 2012, não houve repasse de recursos federais para integralização do pagamento do piso dos professores, embora esses 10% tenham sido retidos dos repasses da complementação da União ao Fundeb realizados mensalmente ao longo do respectivo exercício financeiro e somente reincorporados à complementação federal ao Fundo no exercício subsequente.

Em 2012, pela Resolução 7, de 26 de abril de 2012, o MEC divulgou a decisão de não repassar recursos para integralização do pagamento do piso nacional do magistério até que se consiga fixar critérios segundo os quais possa ser avaliado se, apesar do cumprimento dos recursos constitucionalmente vinculados ao MDE, o Ente federativo não tem disponibilidade orçamentária para pagamento do piso no valor fixado pela lei federal. Mesmo assim, em 2013, o governo federal novamente retirou esses 10% do valor da complementação da União ao Fundeb a ser transferida mensalmente aos Entes federados beneficiários dos repasses federais aos Fundos estaduais.

**Tabela 5 – Parcela da complementação da União ao Fundeb destinada à integralização do pagamento do piso nacional do magistério – 2009 a 2013**

<b>Recursos da União para complementação do pagamento do piso do magistério (10% da complementação ao Fundeb)</b>	
2009	R\$ 507.015.000,00
2010	R\$ 794.580.006,18
2011	R\$ 908.431.083,48
2012	R\$ 978.372.817,11
2013	R\$ 1.071.273.935,49

Provavelmente, o montante desses recursos da União é insuficiente para integralizar o pagamento do piso nacional ao magistério em todos os Entes federados que ainda não cumprem a Lei 11.738/2008, notadamente após a declaração de constitucionalidade

do piso como vencimento inicial das carreiras.

Além disso, o movimento municipalista, assim como os sindicatos docentes, não aceita a limitação da complementação da União para o pagamento do piso nacional dos professores aos Entes federados já beneficiários da complementação da União ao Fundeb, pois, como se costuma dizer, há Municípios com dificuldades financeiras em Estados sem essas dificuldades e, ao contrário, há Municípios sem dificuldades financeiras em Estados com menos recursos tributários. Dito de forma direta, há Municípios ricos em Estados pobres e Municípios pobres em Estados ricos.

Em consequência, iniciativas parlamentares objetivam alterar a Lei do piso para ampliar o direito de pleitear recursos federais a todos os Entes federados que deles necessitam para pagamento do piso aos professores. É o caso do Projeto de Lei 3.020/11, do Deputado Nelson Marchezan Júnior (PSDB/RS), que altera a Lei 11.738/2008, a fim de viabilizar que Estados e Municípios não beneficiados pela complementação da União ao Fundeb possam receber complementação da União para integralização do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

A este projeto de lei foi proposto Substitutivo pela Comissão criada na Câmara, sob a coordenação da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério. Segundo a proposta da Comissão, com a qual a entidade sindical nacional representativa do magistério manifestou sua concordância, entre os critérios a serem previstos no regulamento para a complementação da União à integralização do pagamento do piso deve constar “a necessidade de cumprimento de relação média na rede de ensino de 20 a 25 estudantes por professor na zona urbana e de 10 a 15 estudantes na zona rural”.

Essa proposta consiste em uma possibilidade de entendimento entre os gestores públicos e os sindicalistas na perspectiva de construção das condições necessárias à melhoria dos níveis de remuneração do magistério público de educação básica, uma vez que, sendo os recursos do Fundeb redistribuídos entre os Entes federados de acordo com a

matrícula em suas redes de ensino, a relação entre o número de alunos e o número de professores é variavelmente decisiva na definição do valor dos salários dos profissionais do magistério. Por exemplo, 100 alunos podem ser atendidos em 3 três turmas com 33 alunos, ou 4 turmas com 25 alunos, ou 5 turmas de 20 alunos, ou 6 turmas de 17 alunos. É fácil perceber o quanto essa organização das turmas repercutirá no nível salarial dos professores. Lembre-se, por fim, que a relação de estudantes por professor, prevista na proposta da Comissão da Câmara, inclui não só aqueles na docência como também os demais integrantes do magistério em atividades de suporte pedagógico direto à docência e, ainda, os que se encontrarem em desvio de função, dentro ou fora do sistema de ensino. Isso porque, apesar de a LDB (art. 71, inc. VI) dispor que não se considera despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino o pagamento do pessoal da educação em desvio de função, na prática número expressivo de Entes federados remunera esses servidores com recursos vinculados ao ensino.

Por fim, os Municípios reivindicam que os recursos da União para a integralização do pagamento do piso nacional do magistério sejam recursos novos, desvinculados da complementação da União ao Fundeb, tal como hoje fixado pela Lei 11.738/2008.

#### **2.4. Pagamento do piso nacional e dispersão salarial da carreira do magistério**

Segundo a Lei 11.738/2008 (art. 2º, §§ 1º e 3º), o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica é o valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras do magistério e é devido aos profissionais com formação em nível médio, modalidade normal, na jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais. Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho devem ser proporcionais ao valor fixado para a de 40 horas semanais.

A Lei também estabeleceu (art. 6º ) que os Entes federados subnacionais dispunham de prazo até 31 de dezembro de 2009 para elaborar ou adequar os planos de carreira de seus magistérios, tendo em vista o cumprimento do piso nacional dos professores como vencimento inicial das carreiras. Reconhece, pois, que planos de carreira vigentes

podem dificultar, ou mesmo impedir, o pagamento do piso nacional como vencimento básico da carreira, necessitando, pois, de serem adequados, e, para esse fim, previu prazo legal.

Entre outros fatores, a possibilidade de pagamento do piso nacional depende da amplitude ou da dispersão salarial da carreira, ou seja, da relação entre os valores do vencimento inicial e da remuneração final, resultante do vencimento da última posição na carreira, acrescido das vantagens pecuniárias pagas aos integrantes do magistério na forma de adicionais, gratificações e indenizações. Igualmente importante, é a distribuição dos professores na carreira, se mais no início ou no fim na estrutura de remunerações, e, ainda, da proporção de inativos e ativos no plano de carreira vigente.

Em decorrência da tradição que remonta à Lei 5.692/1971 (Reforma do Ensino de 1 e 2 Graus do governo militar) e em observância ao disposto na LDB (art. 67, inc. IV), a regra nas carreiras do magistério público da educação básica é a existência de progressão funcional baseada em dois fatores. Um deles corresponde à titulação ou habilitação para o exercício profissional: o vencimento dos professores aumenta à medida que sua formação passa do nível médio para o superior, em cursos de graduação, e deste para a pós-graduação. O outro caminho da progressão funcional na carreira do magistério apresenta fatores diversos, de forma isolada ou combinada, como tempo de serviço, participação em atividades de formação continuada, provas de conhecimento, avaliação do desempenho profissional etc. Além da variação do vencimento profissional, em uma carreira são previstas vantagens que, acrescidas ao vencimento, compõem a remuneração do profissional do magistério.

Como o piso nacional é devido aos profissionais do magistério com formação em nível médio, modalidade normal, especialmente importante é o percentual de diferença entre os vencimentos correspondentes a essa formação e à formação superior em licenciatura plena, pois, à medida que cresce o número de professores licenciados, se essa diferença for muito acentuada, haverá dificuldades para o pagamento do piso nacional. Por isso, em publicação sobre as diretrizes nacionais para a carreira dos professores do

Conselho Nacional da Educação, a CNTE reconhece que “de pouco vale um plano com vencimento inicial irrisório e com grande dispersão entre os níveis e classes”.

Ao mesmo tempo, não é legalmente admissível exigir licenciatura plena para todos os professores, pois a LDB (art. 62) admite como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental a oferecida em nível médio, na modalidade normal. Portanto, um professor com essa formação que pretenda prestar o concurso público para ingresso no magistério poderá recorrer à justiça.

É importante ressaltar que, prevista na Lei para ser promovida até 31/12/2009, a adequação dos planos de carreira não era, ou é, imposição ou obrigação a todos os Entes federados. Depende da estrutura preexistente da carreira do magistério. Em outras palavras, se o governo estadual ou municipal tem condições financeiras para pagar o piso como vencimento inicial na carreira existente em 2008, quando da entrada em vigência da Lei 11.738/2008, não precisa promover essa adequação.

Exemplificando com os governos estaduais, até agora pelo menos, alguns deles pagam a seus professores valor superior ao do piso nacional como vencimento inicial na carreira, sem que tenham modificado ou adequado os respectivos planos de carreira. É o caso, por exemplo, de São Paulo e Mato Grosso do Sul, cujos planos de carreira datam respectivamente de 1997 e 2000.

No caso de São Paulo, a estrutura básica da carreira quanto a cargos e coeficientes dos vencimentos segundo a habilitação dos professores data de 1997, mas essa carreira já passou por alterações em 2007 e 2011. Os vencimentos iniciais do cargo de Professor de Educação Básica I (PEB I), correspondente à formação em nível médio, modalidade normal, e do cargo de Professor de Educação Básica II (PEB II), correspondente à formação em nível superior, licenciatura plena, na jornada de 40 horas semanais, são, em maio de 2013, respectivamente de R\$ 1.803,92 e R\$ 2.088,27, com diferença de 15,76%.

No Mato Grosso do Sul, os vencimentos correspondentes à formação em nível médio, modalidade normal, e ao nível superior, licenciatura plena, na jornada de 40 horas semanais, são, no mês de maio deste ano, respectivamente de R\$ 1.810,00 e R\$ 2.715,00, com diferença de 50%.

Entre os governos estaduais que vêm promovendo adequação dos planos de carreira de seus magistérios, identificam-se três caminhos. O primeiro deles é a redução da dispersão salarial na carreira, em um primeiro momento com maior índice de reajuste para os níveis iniciais, e, a partir de então, o retorno aos reajustes lineares para todos os professores. É o que fez, por exemplo, Santa Catarina, onde, em maio, os vencimentos pagos aos professores com nível médio e àqueles com nível superior, na jornada de 40 horas, são respectivamente de R\$ 1.567,00 e R\$ 1.581,52, com diferença de 0,9%. Neste momento, está em debate naquele Estado a possibilidade de “descompactar” a carreira.

O segundo caminho de alteração dos planos de carreira é instituir o pagamento do magistério na forma de subsídios, eliminando as vantagens da carreira, ou seja, adicionais e gratificações, cujos valores em geral são calculados tomando por base o vencimento inicial ou o vencimento de cada membro do magistério. É o caso de Minas Gerais, onde, em maio de 2013, os subsídios ou remunerações pagas aos professores com nível médio e com superior são respectivamente de R\$ 1.178,10 e R\$ 1.386,00 em jornadas de 24 horas semanais, com diferença de 17,65%.

O terceiro caminho de adequação dos planos de carreira consiste na eliminação do nível médio da carreira do magistério, de tal forma que, na prática, põe-se fim à referência inicial para a aplicação do piso nacional do magistério, uma vez que esse é fixado para professores com formação em nível médio, modalidade normal. Dessa forma, o piso nacional deixa de ser indexador da folha de pagamento do conjunto dos professores do Estado ou Município e passa a funcionar como remuneração mínima, ou seja, como salário-mínimo profissional. Foi o que aconteceu no Amazonas, onde, em maio, o

vencimento do professor com nível superior na jornada de 40 horas era de R\$ 1.881,14, sem vencimento fixado para o nível médio e, portanto, desindexado do piso nacional. É também o caso da carreira do magistério público do Município de Canoas/RS, cuja lei de fevereiro de 2011 fixou adicionais por grau de titulação, cujo grau inicial é o de nível superior, licenciatura plena, e os demais correspondem à pós-graduação, nos níveis de especialização, mestrado e doutorado.

Por fim, há um grupo de pelo menos dez Estados que não pagam o piso nacional como vencimento inicial da carreira, acumulando passivo trabalhista que se transformará em precatórios a serem pagos posteriormente. Alguns deles chegaram até mesmo a adequar a carreira dos professores e, em algum exercício anterior, a pagar o piso, mas os reajustes do valor do piso nacional do magistério acima da inflação e do crescimento da arrecadação terminaram por dificultar a continuidade desse pagamento. É caso de Goiás, onde, em maio de 2013, os vencimentos dos níveis médio e superior na jornada de 40 horas eram, respectivamente, R\$ 1.460,00 e R\$ 2.197,47, com 50% de diferença. Outros Estados não pagam o piso como vencimento básico porque não promoveram a adequação do plano de carreira do magistério público estadual. Entre estes, o maior exemplo é o Rio Grande do Sul, cujo plano de carreira do magistério datado de 1974 é, segundo a Nota Técnica do MEC sobre as metas do PNE, o único anterior à Constituição Federal de 1998, apresentando expressiva amplitude salarial da carreira. Em maio, os vencimentos para o nível médio e o superior de graduação, em jornadas de 40 horas, eram, respectivamente, de R\$ 977,22 e R\$ 1.807,86, com diferença de 85%. Na carreira do magistério do RS, a diferença entre o vencimento do nível médio na primeira classe e o vencimento do nível de pós-graduação na última classe da carreira é de 200%. Se acrescido o adicional por tempo de serviço, que todos os integrantes da carreira necessariamente recebem e incorporam aos proventos da aposentadoria, essa diferença vai a 350%. Isso sem considerar a percepção de gratificações, também incorporáveis aos proventos em determinadas condições previstas na lei. Quanto mais protelada a adequação do plano de carreira dos professores gaúchos, mais profundas tenderão a ser as mudanças necessárias.

Nos Municípios, é provável que se reproduzam essas situações relacionadas com os planos de carreira dos magistérios municipais. Pelas informações disponíveis, há Municípios que pagam o piso como vencimento inicial sem terem adequado as carreiras no período pós-2008. Outros que não promoveram a adequação da carreira e não pagam o piso. E outro conjunto que vem promovendo a adequação dos planos de carreira para viabilizar o pagamento do piso como vencimento básico, também nos diferentes caminhos trilhados pelos governos estaduais.

Importante é enfatizar que, se o pagamento do piso nacional dos professores depende de iniciativas a serem implementadas no âmbito federal, como as alterações legais relativas ao critério de reajuste do valor anual do piso e a garantia de maior complementação da União aos Entes federados que efetivamente comprovem essa necessidade, esse pagamento também depende de iniciativas que cabem exclusivamente ao poder local, como a adequação do plano de carreira prevista na Lei 11.738/2008. É o Poder Executivo que deve apresentar proposta de adequação da carreira do magistério municipal que articule qualidade técnica com viabilidade financeira e política. E precisará negociá-la com o Poder Legislativo e a sociedade local, abarcando não só os diretamente envolvidos, os professores, mas outros segmentos sociais, como mídia local, representações de pais, de trabalhadores e do empresariado.

### **3. O DESAFIO DE ASSEGURAR 1/3 DE HORAS PARA ATIVIDADES EXTRA-CLASSE**

Ao criar o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a Lei 11.738/2008 dispõe que (art. 2º, § 4º) “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

Duas questões precisam ser resolvidas para o cumprimento da Lei quanto à jornada de trabalho do magistério: se o mínimo de 1/3 de atividades extraclasse deve ser calculado

em relação a horas-relógio de 60 minutos ou à duração da hora-aula, que costuma ser menor do que isso, e onde essas horas de trabalho devem ser exercidas.

### 3.1. Jornada de trabalho na LDB, PNE e normas do CNE

A legislação e as normas nacionais exaradas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) já haviam abordado a temática da jornada docente.

A LDB (art. 67, inc. V) dispõe que os sistemas de ensino devem assegurar, nos estatutos e nos planos de carreira do magistério público de educação básica, “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho”.

Em consequência, a Resolução CNE/CEB 3/1997, que “Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, dispõe que:

Art. 6º Além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:

[...]

IV – a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;

Da mesma forma, o primeiro Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/2001, com vigência na década de 2001 a 2010, no Capítulo IV, relativo ao Magistério da Educação Básica, inclui entre as metas e os objetivos a de “destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas”.

A Resolução CNE/CEB 2/2009, a qual “fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, nos art. 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007”, que explicitamente revogou a Resolução CNE/CEB 3/1997, dispõe que:

Art. 4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação, conforme disposto no § 2º do artigo 2º desta Resolução, dentro dos seguintes princípios:

[...]

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

Por fim, no Projeto de Lei 8.035/2010, do Poder Executivo, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”, na forma do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, não há meta ou estratégia relativa à composição da jornada docente.

Da legislação e normas vigentes, conclui-se que a parte da jornada docente destinada a atividades extraclasse compõe-se de trabalho coletivo – reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada – e de trabalho individual do professor – preparação das aulas e avaliação da produção dos alunos.

Entretanto, nessa legislação e normas:

1. não há orientação sobre o cálculo do 1/3 das horas-atividade, se em relação a horas-relógio de 60 minutos ou à duração da hora-aula, independentemente de sua variação em minutos;
2. não há determinação legal ou normativa de âmbito nacional sobre o local para cumprimento pelo professor dessas horas-atividade.

Portanto, cabe às normas locais, sob responsabilidade dos Entes federados, a definição sobre essas duas questões.

### 3.2. Cálculo do 1/3 de horas-atividade

Nos sistemas de ensino no Brasil, a duração da hora-aula e, por decorrência, da hora de trabalho dos professores, é geralmente definida em tempo menor do que o da hora-relógio, em regra com 50 minutos, ou até mesmo menos. Em consequência, o cumprimento do dispositivo da Lei 11.738/2008 relativo à composição da jornada docente vem gerando controvérsia e dúvidas em quase todo o País.

Trata-se de esclarecer se a regulamentação da jornada docente, para efeito de cálculo dos 2/3 de interação com o educando e do 1/3 de atividades extraclasse, deve considerar horas de 60 minutos ou a duração do módulo-aula vigente em cada rede de ensino.

A defesa da divisão da jornada de trabalho do professor em horas-aula e horas-atividade com base em horas de 60 minutos fundamenta-se em dois argumentos.

Em primeiro lugar, ao interpretar a LDB, o Parecer CNE/CEB 5/1997 consagra a concepção de que “o dispositivo legal (art. 24, inciso I) se refere a horas e não horas-aulas a serem cumpridas nos ensinos fundamental e médio” e que, portanto, “quando obriga ao mínimo de ‘oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar’, a lei está se referindo a 800 horas de 60 minutos ou seja, um total anual de 48.000 minutos”.

Neste Parecer, a CNE/CEB conclui que:

Ao mencionar a obrigatoriedade da ministração das horas-aulas, a lei está exigindo (arts. 12, incs. III e 13, inc. V) que o estabelecimento e o professor ministrem as horas-aulas programadas, independente da duração atribuída a cada uma. Até porque, a duração de cada módulo-aula será definido pelo estabelecimento de ensino, dentro da liberdade que lhe é atribuída, de acordo com as conveniências de ordem metodológica ou pedagógica a serem consideradas. O indispensável é que esses módulos, somados, totalizem oitocentas horas, no mínimo, e sejam ministrados em pelo menos duzentos dias letivos.

Se esse raciocínio aplica-se à duração do ano letivo, com igual razão deve ser adotado para a divisão da jornada docente em horas de interação com o educando e horas de atividade extraclasse.

Em segundo lugar, à medida que a hora-aula não tem a mesma duração nas diferentes redes de ensino, se o piso nacional fixado para a jornada de 40 horas semanais fosse pago com base nas diversas durações do período da hora-aula em minutos, haveria uma desigualdade na remuneração dos professores. Por exemplo, o professor que trabalhasse em jornadas com hora-aula com duração de 45 minutos estaria recebendo uma remuneração mensal maior do que o professor que cumprisse sua jornada semanal de trabalho em períodos de 50 minutos.

Portanto, somente regulamentando o cumprimento da jornada de trabalho em horas de 60 minutos e processando a devida conversão em horas-aula com a duração vigente em cada rede de ensino será possível assegurar igualdade de tratamento ao magistério público da educação básica em todo o País.

Nos dois quadros a seguir, apresentamos esses cálculos para as jornadas de trabalho docente com 20 e 40 horas semanais.

**Tabela 6 – Cálculo do 1/3 de horas-atividade com base na conversão de horas-relógio de 60 minutos em horas-aula de 50 minutos na carga horária de 40 horas semanais**

	<b>40 h semanais de 60 min</b>	<b>Períodos de trabalho semanal de 50 min</b>
<b>Carga horária semanal</b>	40 h X 60 min = 2.400 min	48 h X 50 min = 2.400 min
<b>Horas-aula</b>	2/3 de horas-aula de 2.400 min = 1.600 min	32 horas-aula X 50 min = 1.600 min
<b>Horas-atividade</b>	1/3 de horas-atividade de 2.400 min = 800 min	16 horas-ativ. X 50 min = 800 min
<b>Local de cumprimento das horas-atividade</b>	--	8 horas-ativ. de 50 min na escola = 400 min 8 horas-ativ. de 50 min em local a critério do professor = 400 min
<b>Total na escola</b>	--	2.000 minutos = 40 horas-trabalho de 50 min

**Tabela 7 – Cálculo do 1/3 de horas-atividade com base na conversão de horas-relógio de 60 minutos em horas-aula de 50 minutos na carga horária de 20 horas semanais**

	<b>20 h semanais de 60 min</b>	<b>Períodos de trabalho semanal de 50 min</b>
<b>Carga horária semanal</b>	20 h X 60 min = 1.200 min	24 h X 50 min = 1.200 min
<b>Horas-aula</b>	2/3 de horas-aula de 1.200 min = 800 min	16 horas-aula X 50 min = 800 min
<b>Horas-atividade</b>	1/3 de horas-atividade de 1.200 min = 400 min	4 horas-ativ. X 50 min = 200 min
<b>Local de cumprimento das horas-atividade</b>	--	4 horas-ativ. de 50 min na escola = 200 min 4 horas-ativ. de 50 min em local a critério do professor = 200 min
<b>Total na escola</b>	--	1.000 minutos = 20 horas-trabalho de 50 min

Nessa perspectiva, o governo do Estado de São Paulo editou a Resolução SE 8, de 19 de janeiro de 2012, que “dispõe sobre a carga horária dos docentes da rede estadual de ensino”, na qual primeiramente calcula-se os 2/3 de atividades com os alunos em minutos e, depois, faz-se a conversão para horas-aula com duração de 50 minutos. A Apeosp – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – ingressou com ação judicial contra esta Resolução da Secretaria Estadual de Educação, porém não logrou êxito em seu pleito na primeira e segunda instâncias do Poder Judiciário.

Na mesma lógica, o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul determinou, no Decreto 48.724/2011, que dispõe sobre o regulamento do concurso público para o magistério estadual (Anexo Único, art. 32), que o regime de trabalho de 20 horas semanais seja cumprido com 13 horas, de 60 minutos, em atividade de docência ou de suporte pedagógico, exercidas no âmbito das escolas, e 7 horas, de 60 minutos, distribuídas a critério da administração pública.

Entretanto, o Parecer CNE/CEB 18, de 2 de outubro de 2012, cuja relatora é representante do movimento sindical dos professores, defende a posição de que a jornada de 40 horas semanais deve ser composta 26 horas de interação com estudantes e 14 horas de atividades extraclasse, “independente do tempo de duração de cada aula, definido pelos sistemas ou redes de ensino”. Até o presente momento, este parecer não foi homologado pelo ministro de Estado da Educação, portanto, não tem vigência legal.

Por fim, cabe comentar o cumprimento da Lei 11.738/2008 quanto à composição da jornada docente nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil. Em geral, os professores desses segmentos da educação básica trabalham 20 horas “corridas”, quer dizer, de 60 minutos, sem horas-atividade incluídas na jornada semanal.

Em diferentes sistemas de ensino, é *praxe* compensar a não previsão de horas-atividade na jornada semanal desses professores com o pagamento de uma gratificação de regência de classe, com percentuais variados, como 20% ou 50%. Essa não parece ser a maneira correta de cumprimento da Lei 11.738/2008, pois o pagamento de uma gra-

tificação não assegura na carga horária semanal de trabalho docente horas-atividade de trabalho coletivo, hoje consideradas essenciais para a melhoria do desempenho dos professores e, portanto, para a aprendizagem dos alunos.

Em decorrência do exposto, a regulamentação mais adequada para o cumprimento do 1/3 de horas-atividade na jornada de 20 horas semanais dos professores no exercício da docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental consiste na convocação automática para a jornada especial de 30 horas semanais, a serem cumpridas em 20 horas de aula e 10 horas para atividades extraclasse. Com essa medida, torna-se impositiva a extinção da gratificação por ventura paga a esses docentes para compensar o trabalho extraclasse não inserido em sua jornada semanal.

Por fim, é possível encaminhar a implementação de jornada de 40 horas semanais para o trabalho docente nesses segmentos da educação básica de forma articulada com a ampliação da jornada escolar diária dos alunos, na perspectiva do tempo integral, meta do PNE. Nesse caso, o aluno permanece na escola por 7 horas diárias de 60 minutos, das quais 25 ou 26 horas de aula com o professor regente de classe, ao qual seriam asseguradas 15 ou 14 horas para atividades extraclasse, parte das quais a serem exercidas na própria unidade escolar.

### **3.3. Local para cumprimento das horas-atividade**

Resta, ainda, definir o local onde devem ser exercidas as horas de trabalho do professor que não são de interação com o educando. Cabe ao poder local, estadual ou municipal, essa definição, seja por meio de lei ou de ato do Executivo.

No Estado de São Paulo, a Resolução SE 8/2012, já referida, desdobra (art. 3º) as horas-aula correspondentes às atividades extraclasse em um número certo de horas de trabalho pedagógico coletivo a serem exercidas na escola e noutro número certo de horas de trabalho pedagógico a serem exercidas em local de livre escolha do professor.

No Rio Grande do Sul, o regulamento vigente determina que somente as horas de 60 minutos destinadas à atividade de docência ou de suporte pedagógico sejam exercidas no âmbito das escolas, e as outras horas de 60 minutos que compõem a jornada de trabalho do integrante do magistério devem ser distribuídas a critério da administração pública. Ou seja, não afirma a possibilidade de cumprimento das horas-atividade fora da escola, mas também não determina seu exercício no âmbito das unidades escolares, deixando essa definição a cargo do gestor da educação estadual.

Em síntese, pode-se afirmar que o 1/3 da jornada de trabalho docente a ser cumprido em atividades extraclasse não necessariamente deve ser exercido na escola. Ao contrário, o bom senso indica que a legislação local deve dispor sobre um quantitativo de tempo dedicado ao trabalho coletivo a ser desempenhado na própria escola ou noutro local definido pela direção escolar e/ou gestor municipal da educação e sobre outro tempo destinado ao trabalho individual, de preparação de aulas e correção dos trabalhos dos alunos, a ser cumprido em local de escolha do professor.

Ressalte-se que o trabalho coletivo pode ser desempenhado em outro local que não a escola, mas nem por isso é de livre escolha do integrante do magistério. Por exemplo, uma reunião com a comunidade pode ser realizada em um espaço comunitário que não o próprio estabelecimento de ensino, tal como uma associação de bairro ou clube social. Por exemplo, atividades de formação continuada podem ser desenvolvidas em instituições de educação superior conveniadas com a administração municipal.

Além do mais, é de se considerar que a ampla maioria das escolas públicas brasileiras de educação básica sequer dispõe de espaços adequados nos quais os professores pudessem usufruir das condições necessárias para o desenvolvimento de seu trabalho individual de preparação de aulas e correção da produção de seus alunos.

Por fim, no caso dos professores em exercício da docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, no caso de sua convocação automática da jornada de 20 horas para a de 30 horas semanais, das 10 horas semanais para atividades extraclas-

se, 5 horas serão exercidas em local definido a critério do professor para atividades de preparação de aulas e avaliação da produção dos alunos e, dentre as outras 5 horas, duas podem ser semanalmente exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, para a realização de reuniões coletivas de trabalho pedagógico, e, nas outras 3 horas, o professor poderá ser convocado para atividades de interesse da escola ou de formação continuada, em horários previamente acordados.

#### **4. CONCLUSÕES**

Os desafios para a valorização do magistério público de educação básica não se esgotam no pagamento do piso como vencimento inicial da carreira e na garantia de um terço da duração da jornada semanal de trabalho para atividades extraclasse. É preciso, ainda, adequar as carreiras dos profissionais do magistério de forma a promover a necessária articulação dos fatores de progressão à melhoria da aprendizagem escolar dos alunos.

Em geral, nas carreiras hoje vigentes, predomina a progressão funcional por fatores como tempo de serviço e formação continuada considerados, somente, a frequência a atividades ou os cursos de atualização e aperfeiçoamento, sem que contribuam para melhorar os resultados do trabalho docente.

Infelizmente, apesar de importantes exceções, as recentes adequações dos planos de carreira do magistério têm se caracterizado pela redução da amplitude salarial da carreira a fim de viabilizar o pagamento do piso nacional como vencimento básico, seja pela redução do número de posições na estrutura de progressão, seja pela redução das diferenças percentuais entre os vencimentos correspondentes a essas posições na carreira. Entretanto, pouco se tem avançado quanto à progressão funcional na carreira, mantendo-se os atuais fatores, como a antiguidade, o cumprimento de deveres e a participação em atividades de capacitação ou, no máximo, acrescentando uma dimensão relativa à qualidade individual do trabalho docente a ser avaliada pelo diretor ou coletivo de professores da escola. Ou, ainda, considerando-se os resultados da avaliação

externa da escola (Ideb, por exemplo) para a progressão individual na carreira.

Enfim, o caminho é longo, pois implica capacidade técnica dos gestores municipais para a formulação de propostas viáveis de serem implementadas, aliada à viabilidade financeira e à competência política para negociá-las com o conjunto da sociedade local.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 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. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.)

\_\_\_\_\_. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996,* que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007,* que 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 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 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.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.738, de 16 de julho de 2008,* que 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 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 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.

\_\_\_\_\_. *Parecer CNE/CEB 10/1997, aprovado em 3 de setembro de 1997.* Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_. *Resolução CNE/CEB 3/1997, de 8 de outubro de 1997.* Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_. *Parecer CNE/CB 9/2009, aprovado em 2 de abril de 2009.* Revisão da Resolução CNE/CEB 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_. *Resolução CNE/CEB 2/2009, 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 art. 6º da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.