

## Plano de Carreira do Magistério: Instrumento de Valorização Profissional

SARITA DA MATTA DIAS PERES

Advogada, Especialista em Direito Educacional, Direito Municipal e Direito e Processo do Trabalho, Sócia do Escritório Graboski Advogados Associados.

**RESUMO:** Por força de mandamento constitucional e de regulamentações infraconstitucionais, a elaboração ou adequação de Planos de Carreira do Magistério Público de Educação Básica tornou-se obrigatória e é tema recorrente quando o assunto em debate é a educação. Os Planos de Carreira representam um instrumento de valorização dos profissionais do Magistério e devem contemplar incentivos ao desenvolvimento contínuo, por meio de critérios claros e objetivos que possibilitem a progressão funcional de seus integrantes, com correspondentes incentivos salariais, assegurados os direitos estabelecidos na legislação educacional vigente do nosso País.

**PALAVRAS-CHAVE:** Valorização profissional; Plano de Carreira do Magistério Público; profissionais do Magistério; docente; suporte pedagógico; piso salarial nacional; jornada de trabalho; progressão funcional.

**ABSTRACT:** By virtue of constitutional law and regulations infraconstitutional, preparation or suitability of Public Teaching Career Plans became mandatory and is a recurring theme when the subject under discussion is education. The Career Plans represent a valuation tool for teaching professionals and should include incentives for continued development, through clear and objective criteria that enable the functional progression of its members, with corresponding salary incentives, guarantee the rights established in the current educational legislation of our country.

**KEYWORDS:** professional development; Career Path of Public School Teachers; professional Teaching; teacher; pedagogical support; national minimum wage; working hours; career progression.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Planos de Carreira do Magistério Público de Educação Básica: obrigação legal; 2 Os integrantes da carreira do Magistério de Educação Básica: docentes e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico à docência; 3 O piso salarial nacional do Magistério e a jornada de trabalho constituída com 1/3 em atividades extraclasse; 4 Incentivos à progressão funcional na carreira; Considerações finais; Referências.

### INTRODUÇÃO

A valorização dos profissionais do Magistério Público sempre surge como tema quando o assunto em discussão é a educação<sup>1</sup>. E um dos instrumentos neces-

de sua operacionalidade. Como se trata de questão de dimensão político-transcendental, cabe à sociedade brasileira exigir que os representantes políticos criem marcos normativos e os mecanismos para a concretização deste princípio. Questões como carreira do magistério, piso profissional, formação, política de capacitação, concurso para ingresso na carreira e mecanismos de atualização permanentes são fulcrais no âmbito da valorização do profissional da educação. Nada disso, porém, ganhará expressão enquanto a sociedade não disser o contrário.

1 "A valorização do profissional da educação escolar é um tema recorrente em todas as discussões sobre educação, porém, de limitado alcance sob o ponto de vista

sários e condicionadores dessa valorização é o Plano de Carreira do Magistério, consubstanciado em uma legislação bem estruturada, que possibilite, com efetividade, o desenvolvimento contínuo do profissional ao longo de sua vida funcional.

Há de se evidenciar, ainda, a importância do trabalho desenvolvido por esses profissionais, lotados em diversas escolas públicas do nosso País e corresponsáveis pela tão almejada educação de qualidade. A afirmação tem fundamento na Constituição Federal, que, ao elevar a educação à condição de direito fundamental<sup>2</sup>, partilhou as responsabilidades nessa área entre o Estado, a família e a sociedade (art. 205), de maneira que, ao nos atentarmos à atuação do Estado, não há como negar que o profissional do Magistério, na qualidade de servidor público, é o próprio Estado em ação.

Muito antes da previsão constante na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394/1996 e em muitas outras normas infraconstitucionais que compõem a legislação educacional pátria, a Constituição Federal já havia cuidado de determinar que a valorização desses profissionais fosse efetivada mediante a garantia de Planos de Carreira. Esclarece-se, contudo, que há diferenciação entre as definições “profissionais da educação” e “profissionais

do magistério”, as quais serão objeto de estudo mais adiante.

O que se pretende destacar é que a carreira de um profissional apresenta-se como um caminho a ser percorrido, contemplado com metas definidas por critérios claros e objetivos que resulte em desenvolvimento contínuo de seu integrante. Oportuna a definição dada por José Cretella Junior: “[...] ‘Carreira’ significa ‘corrida’, ‘caminho’, ‘estrada’, ‘percurso’. Este qualitativo é empregado como atributo de cargo – o cargo de carreira, que pressupõe possibilidade de marcha, de caminho continuado, de ascensão, de promoção”<sup>3</sup>.

Por isso a carreira<sup>4</sup> deve ser bem estruturada, planejada e construída com observância a critérios específicos quando destinada ao desenvolvimento dos profissionais que atuam na área da educação, em funções docentes ou de suporte pedagógico à docência, porque diferenciados se comparados aos demais servidores públicos, dada a especificidade e o tratamento assegurados a essa categoria de profissionais pela legislação nacional.

Vale destacar que a estruturação da carreira do Magistério, integrada em grande parte por professores, também é lembrada quando em debate a necessidade de profissionalização dos docentes, ante a constatação de certa depreciação da atividade e, ainda, de falta de especialistas em diversas áreas de conhecimento. Nesse sentido são as considerações de Libâneo, Oliveira e Toschi<sup>5</sup>:

*deseja de sua escola e, em decorrência, que tipo de professor deseja formar para trabalhar nesta escola. Enfim, sem bons salários, não há boa escola nem há bom ensino e, com certeza, haverá subeducação, conceito que pertence ao mundo do faz-de-conta, da pedagogia da ilusão!” (CARNEIRO, Moaci Alves. LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Petrópolis/RJ: Vozes, 2010. p. 54-55)*

2 “[...] podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 286)

3 CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 97.

4 “Carreira. É o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo de titulares dos cargos que a integram, mediante provimento originário.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 445)

5 LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 277.

Especificamente sobre os docentes, há grande preocupação em torno de sua profissionalização. Passando por tempos difíceis, de desprestígio social, de salários aviltantes, com péssimas condições de trabalho, a profissão de professor já não atrai a juventude, e muitas escolas e inúmeras áreas de conhecimento sentem a falta desse profissional.

E a reflexão aprofunda-se:

A análise da profissionalização dos educadores deve ser efetuada levando em conta as condições históricas, culturais, políticas e sociais em que a profissão é exercida. Discutir sobre profissionalização significa refletir sobre a afirmação do espaço educativo, buscando a identidade profissional dos docentes, dos especialistas e dos funcionários da educação, a fim de debater sobre a totalidade do ato educativo, sobre as relações que se estabelecem no interior das escolas, na atual conjuntura educacional, ante as aceleradas mudanças sociais, culturais, científico-tecnológicas, políticas e econômicas do País.

Há um complexo vínculo coletivo entre os diversos agentes que atuam na escola. Compreender essa complexidade significa ampliar a concepção do papel histórico e cultural da instituição no mundo contemporâneo e buscar definir a identidade profissional de cada um dos agentes.<sup>6</sup>

Daí a segura constatação de que a existência de uma carreira constitui condição necessária para a garantia da profissionalização daqueles que atuam no Magistério.

Neste contexto, de grande valia os ensinamentos ofertados por Moaci Alves Carneiro, que, ao tratar sobre o tema, conclui:

Uma política de valorização do magistério passa necessariamente por uma carreira definida, com base em readequação da

formação dos salários e das condições de trabalho na escola. Estes três níveis de exigência contribuirão para reaproximar, em uma perspectiva epistemológica, hermenêutica, pedagógica, profissional e política o professor do educador, na perspectiva proposta por Mendes: "O educador contém modalidades diversas, especialmente a de professor. O educador não tem uma tarefa profissional: as suas funções básicas estão ligadas intrinsecamente entre o agir, acionando fins, valores e objetivos e o fazer, modificando o homem concreto, que não tem que refazer as coisas como substâncias externas apenas, mas tem que refazer as coisas e as circunstâncias apropriadas pela práxis no sujeito [...]. O professor tem uma profissão: um saber fazer (ensino e pesquisa, correlato à produção, distribuição e consumo, igualmente ao conteúdo e à forma ou ao método no plano material e simbólico) e um agir implícito e secundário, em diferentes áreas do conhecimento".<sup>7</sup>

A valorização dos profissionais do Magistério por meio de garantia de planos de carreira não seria tema esquecido na Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb, organizada pelo MEC em 2008. No documento final objeto de publicação, restou consignado:

Para a valorização dos professores da educação é fundamental implementar políticas que reconheçam e reafirmem a função docente e valorizem a sua contribuição na transformação dos sistemas educacionais, considerados como sujeitos e formuladores de propostas e não meros executores. É fundamental, ainda, garantir apoio e incentivo aos professores que enfrentam situações de insalubridade e vulnerabilidade social. Nesse sentido, relacionada à formação inicial e continuada, faz-se necessária a criação de um plano de carreira que abranja: piso salarial nacional; jornada de trabalho em único turno, sem redução de salário e

6 Idem, p. 276.

7 CARNEIRO, Moaci Alves. Ob. cit., p. 54-55.

com tempo destinado à formação e planejamento; condições dignas de trabalho; e definição de um número máximo de alunos por turma.<sup>8</sup>

Assim, revela-se de grande importância a organização da carreira dos profissionais do Magistério Público por meio de instrumentos legais que estimulem a evolução contínua e promovam a valorização de seus integrantes, e, conseqüentemente, da própria atividade docente perante a sociedade, como meio para obtenção de resultados positivos no alcance de um ensino de melhor qualidade. Em que pese os esforços para avanços em termos de melhoria de infraestrutura das redes públicas de ensino, imprescindíveis ao regular desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, não há dúvidas de que o professor é parte fundamental desse processo e, enquanto ser humano, precisa ter o seu ofício reconhecido.

## 1 PLANOS DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: OBRIGAÇÃO LEGAL

A obrigatoriedade de elaboração ou adequação de planos de carreira para os profissionais do Magistério Público não é novidade na legislação educacional, muito embora recentemente tenha sido destaque em razão da divulgação das metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação – Lei Federal nº 13.005/2014 –, que estabeleceu prazo aos entes federados para esta providência.

A Constituição Federal de 1988 já havia tratado desse assunto no capítulo reservado à educação. Ao dispor sobre os princípios pelos quais o ensino deve ser ministrado, o art. 206<sup>9</sup> determina a existência de “planos

de carreira” para os profissionais da educação escolar, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

Cabe a observação de que a redação inaugural da CF/1988, e que vigorou até a Emenda Constitucional nº 53/2006, tratava de “Planos de Carreira para o Magistério Público”.

Atendendo à previsão constitucional originária de que esses profissionais deveriam ter planos de carreira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, consubstanciada da Lei Federal nº 9.394/1996, relacionando a valorização profissional à existência dos planos, assegurou:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional contínuo, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III – piso salarial profissional;
- IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

8 Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica do MEC, 2008, p. 99/100.

9 Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI – condições adequadas de trabalho. (original sem grifo)

Para orientar os entes federados nesta tarefa, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, publicou em 1997 a Resolução nº 3: “Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Posteriormente, a Lei Federal nº 10.172/2001 – aprovou o Plano Nacional de Educação (decênio 2001/2010) – estabeleceu entre seus objetivos e suas prioridades:

4. *Valorização dos profissionais da educação.* Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.

Na Lei Federal nº 11.494/2007, que criou o Fundeb – Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o assunto não foi esquecido<sup>10</sup> e, ao ser instituído o Piso Salarial Nacional do Magistério pela Lei Federal nº 11.738/2008, novo prazo foi estabelecido para a elaboração ou adequação dos Planos de Carreira (31.12.2009)<sup>11</sup>.

10 “Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II – integração entre o trabalho individual e o proposto pedagógico da escola;

III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.”

11 “Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional

Diante dessas exigências e como incentivo ao cumprimento desse imperativo, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação editou novas diretrizes por meio da Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que:

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 arts. 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.

Temos, por fim, como normatização nacional mais recente a Lei Federal nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação em vigor –, que estabeleceu, entre as metas e estratégias:

17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *planos de Carreira para os(as) profissionais do Magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;*

[...]

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

nacional para os profissionais do magistério público de educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.”

[...]

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo *planos de Carreira para os(as) profissionais da educação*;

[...]. (original sem grifos)

Portanto, com objetividade a legislação nacional vigente impõe obrigação aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal para que instituem os respectivos planos de carreira ou procedam à revisão e adequação dos planos já existentes.

## 2 OS INTEGRANTES DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: DOCENTES E PROFISSIONAIS QUE EXERCEM ATIVIDADES DE SUPORTE PEDAGÓGICO À DOCÊNCIA

Embora a Constituição Federal, no citado art. 206, se dedique a tratar dos planos de carreira para os “profissionais da educação escolar” e, anteriormente à Emenda Constitucional 53/2006, tenha tratado de “planos de carreira para o magistério público”, não definiu em nenhuma das ocasiões quem são esses profissionais.

Somente por meio de alteração proposta pela Lei Federal nº 12.014/2009, a LDB trouxe esse esclarecimento no renovado texto do art. 61:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Temos, portanto, três categorias de profissionais da educação: os docentes (inciso I); os que exercem funções de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, ou seja, funções de suporte pedagógico à docência (inciso II); e os demais trabalhadores em educação (inciso III), assim entendidos como os responsáveis pelo chamado “apoio escolar”.

Contudo, somente os docentes e os profissionais que exercem funções de suporte pedagógico podem integrar a “carreira do magistério” (incisos I e II do citado art. 61). Isto porque, diante da ausência de previsão na legislação vigente, surgiram como referência as disposições da Resolução CNE/CEB nº 3/1997, que, ao fixar as diretrizes para a elaboração dos Planos de Carreira naquela época, se encarregou de estabelecer:

Art. 2º Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional. (original sem grifo)

A Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, não tratou dessa definição, mas previu quem são os profissionais cujos recursos do Fundo (no mínimo 60%) serão destinados à remuneração (art. 22). O dispositivo legal é taxativo ao relacionar

os “profissionais do magistério”: “Docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica”.

A definição objetiva em norma infraconstitucional de quem são esses profissionais foi feita por meio da Lei Federal nº 11.738/2008, que fixou o Piso Salarial Nacional do Magistério em seu art. 2º:

§ 2º Por *profissionais do magistério público da educação básica* entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. (original sem grifo)

Posteriormente, as diretrizes nacionais mais recentes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE/CEB nº 2/2009), as quais se dirigem expressamente à elaboração dos Planos de Carreira do Magistério, definiram quem são esses profissionais, embora possam, a critério do ente público, ser aplicadas aos demais servidores da área da educação:

Art. 2º Para os fins dispostos no art. 6º da Lei nº 11.738/2008, que determina aos entes federados a elaboração ou adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, a presente Resolução destina-se aos profissionais previstos no art. 2º, § 2º, da referida lei, observados os preceitos dos arts. 61 até 67 da Lei nº 9.394/1996, que dispõe sobre a formação docente.

§ 1º São considerados *profissionais do magistério* aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 2º Os entes federados que julgarem indispensável a extensão dos dispositivos da presente Resolução aos demais profissionais da educação poderão aplicá-los em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos profissionais do magistério. (original sem grifo)

Portanto, os demais profissionais da educação que exercem funções de natureza técnico-administrativas de apoio escolar, como inspetores de alunos, secretários de escola, merendeiras e outros, não são considerados profissionais do Magistério e por isso não integram esta carreira específica.

É certo que, na condição de servidores públicos, essa outra categoria de profissionais da educação também deve ser contemplada com planos de carreira (próprios ou unificados aos demais servidores), conforme a legislação em análise mais atualizada preceitua. O que se pretende demonstrar, no entanto, é que aos docentes e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico (Diretores e Vice-Diretores de Escola, Coordenadores Pedagógicos, Supervisores de Ensino, etc.) é dado tratamento diferenciado quanto a direitos e vantagens mínimas, as quais devem ser asseguradas por meio do Plano de Carreira e que, obrigatoriamente, devem ser observadas pelos gestores públicos.

### DO PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO E A JORNADA DE TRABALHO CONSTITUÍDA COM 1/3 EM ATIVIDADES EXTRACLASSE

Regulamentando um mandamento constitucional (álnea e, inciso III, do *caput* do art. 60 do ADCT<sup>12</sup>), a Lei Federal nº 11.738/2008 instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica e dispôs sobre a jornada de trabalho dos professores, a ser contemplada com, no máximo, 2/3 (dois terços) em atividades com alunos.

Por esta razão, no processo de implantação ou adequação dos Planos de Carreira do Magistério esses dois assuntos merecem tratamento especial.

Oportuno lembrar que em relação ao valor do piso salarial nacional do Magistério surgiram dúvidas na interpretação do texto da lei, pois não estava claro se ele deveria corresponder ao valor do vencimento base do profissional ou ao valor de sua remuneração, porque esta última tem conceituação mais abrangente, segundo a doutrina. Odete Medauar trata com clareza desse assunto:

12 "Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

III – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]"

Denomina-se *vencimento*, no singular, a retribuição, em dinheiro, pelo exercício de cargo ou função pública, com valor fixado em lei. Em geral, o vencimento é simbolizado por letra, número ou pela combinação de ambos, denominado *referência*; a cada referência corresponde importância em dinheiro.

Os vocábulos *vencimentos* ou *remuneração* designam o conjunto formado pelo *vencimento (referência)* do cargo ou função *mais outras importâncias percebidas, denominadas vantagens pecuniárias*.<sup>13</sup> (original sem grifo)

Mas o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de analisar e decidir essa questão, uma vez que a constitucionalidade da Lei Federal nº 11.738/2008 foi questionada. Em acórdão proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4167 (publicado em 24.08.2011), decidiu o STF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL – FINANCEIRO – PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA – PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL – RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO – JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA – ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, *CAPUT*, II E III, E 8º, *TODOS DA LEI Nº 11.738/2008 – CONSTITUCIONALIDADE – PERDA PARCIAL DE OBJETO*

1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se esgotou (arts. 3º e 8º da Lei nº 11.738/2008).

2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do

13 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 270.

ensino médio<sup>14</sup> com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.

3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extra-classe.<sup>15</sup>

Resta, portanto, superada essa matéria, pois, de acordo com a decisão do STF, o piso nacional do Magistério fixado pela Lei Federal nº 11.738/2008 corresponde ao “vencimento”, e não à “remuneração” global do profissional, esta entendida como o montante recebido pelo servidor a título de vencimento acrescido de vantagens pecuniárias. Dessa forma, o piso deve corresponder apenas ao vencimento base ou vencimento padrão do servidor<sup>16</sup>.

Outro ponto muito importante, também decidido pelo STF no julgamento da ADIn 4167, tem reflexo na organização das jornadas de trabalho dos docentes. A Suprema Corte considerou constitucional o § 4º do art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008<sup>17</sup>, que

trata dos jornadas dos professores, cuja redação é a seguinte: “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”.

Sobre esse assunto o acórdão definiu: “É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse”.

Mas, a partir dessa definição, a composição das jornadas de trabalho dos professores com o limite de 2/3 (dois terços) em atividades com alunos e 1/3 (um terço) em atividades extraclasse acabou por desencadear novas dúvidas aos gestores públicos com relação às atividades as quais os docentes estarão submetidos nesse terço de jornada, que não pode ser dedicado à tarefa de ministrar aulas ou qualquer outra forma de interação com os educandos.

Na busca de solução mais acertada no tocante a essa matéria, recorre-se mais uma vez às disposições da LDB. No já citado art. 67, ao tratar dos Planos de Carreira do Magistério Público, a norma dispõe sobre a reserva de períodos de “estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho”.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2009 também trata da composição da jornada de trabalho dos professores em seu art. 4º, na seguinte conformidade:

VII – *jornada de trabalho* preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40

14 Em sede de embargos (27.02.2013), retificou-se o erro material constante do acórdão quanto à expressão “ensino médio”, substituída por “educação básica”.

15 Em sede de embargos (27.02.2013), o STF assentou que o valor do piso como vencimento tem eficácia a partir da data do mérito do julgamento da ação, ou seja, a partir de 27.02.2013. Anteriormente a esta data o piso foi considerado como remuneração.

16 GRABOSKI DE OLIVEIRA, José Silvio. Considerações sobre o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. *Revista SÍNTESE de Direito Administrativo*, n. 70, out. 2011.

17 “Decisão: Colhido o voto do Presidente, Ministro Cezar Peluso, que julgou procedente a ação relativamente ao § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, o Tribunal julgou a ação improcedente, por maioria. Quanto à eficácia erga omnes e

ao efeito vinculante da decisão em relação ao § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, o Tribunal decidiu que tais eficácias não se aplicam ao respectivo juízo de improcedência, contra os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa (Relator) e Ricardo Lewandowski. Impedido o Senhor Ministro Dias Toffoli. Plenária, 27.04.2011.” (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>> Acesso em: 22 jul. 2016)

(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;

[...]. (original sem grifo)

Esse tempo destinado aos estudos, ao planejamento e à avaliação de que tratam a LDB e as diretrizes do CNE já era denominado na comunidade docente como HTP – Hora de Trabalho Pedagógico, mas normalmente regulamentado em menor quantidade, pelo menos até a vigência da lei em comento que agora exige 1/3 (um terço) da jornada dos professores destinada às atividades extra-classe.

Não obstante, cabe ao ente público, preferencialmente por ocasião da elaboração ou adequação do Plano de Carreira do Magistério, dispor sobre a organização desse tempo reservado a estudos, planejamento e avaliação de maneira mais detalhada: o seu local de cumprimento (se na própria unidade escolar, em um centro integrado de estudos e capacitação, em local de livre escolha do docente, etc.), se em atividades coletivas com os pares ou individuais, entre outras, pois não há na legislação federal regramento específico sobre o assunto.

Fica, contudo, a recomendação de que esse tempo, por constituir parte significativa da jornada de trabalho dos professores, cuja atividade laborativa implica, indiscutivelmente, a necessidade de períodos dedicados ao planejamento e à reflexão do trabalho, de interatividade com a comunidade escolar e, principalmente, de capacitação e atualização profissional, seja regulamentado para ser

cumprido, pelo menos em sua maior parte, na unidade escolar ou em outro local definido pela administração, sob a orientação e supervisão da equipe de suporte pedagógico.

Em plena vigência está, portanto, a Lei Federal nº 11.738/2008, tanto em relação ao piso salarial nacional do Magistério quanto à jornada de trabalho dos docentes, porque julgada totalmente improcedente a ADIn 4167 pelo STF, garantindo a esses profissionais direitos e condições de trabalho as quais não podem deixar de ser observadas, sob pena, inclusive, de responsabilização do agente público.

#### 4 INCENTIVOS À PROGRESSÃO FUNCIONAL NA CARREIRA

As diretrizes do Conselho Nacional de Educação quanto à elaboração ou adequação dos Planos de Carreira do Magistério Público (Resolução CNE/CEB nº 2/2009) enfatizam a necessidade de garantia de incentivos à progressão funcional na carreira, por meio de critérios que contemplem a titulação, a experiência, o desempenho, a atualização e o aperfeiçoamento profissional<sup>18</sup>.

Desta forma, o desenvolvimento contínuo do profissional do Magistério deve ser incentivado e valorizado por meio de progressões salariais ao longo de sua carreira.

Nos incisos XVI e XVIII do art. 5º da Resolução CNE/CEB nº 2/2009 identificam-se critérios para a regulamentação dos incentivos de progressão, os quais se destacam: 1) dedicação exclusiva ao cargo; 2) elevação da titulação e da habilitação profissional; 3) avaliação de desempenho, do profissional do Magistério e do sistema de ensino; 4) tempo de serviço.

18 Inciso V do art. 4º da Resolução CNE/CEB nº 2/2009.

Para a consolidação desse sistema de progressão funcional, os critérios poderão ser associados. A título de exemplo, poderá ser instituída uma progressão acadêmica que possibilite a evolução em níveis retributórios previstos na tabela de vencimentos do profissional mediante a obtenção de títulos acadêmicos em grau superior de ensino: licenciaturas, pós-graduações *lato e/ou stricto sensu*.

Há de se privilegiar, no entanto, as titulações acadêmicas que guardem relação com a área da educação em sentido amplo e/ou com o campo específico de atuação do servidor (educação infantil, ensino fundamental, etc.), evitando-se, com isso, o estímulo a habilitações em áreas totalmente divorciadas da atividade laborativa do docente.

Ainda, sem prejuízo da progressão acadêmica, poderá ser instituída outra modalidade de progressão não acadêmica que associe os critérios de dedicação exclusiva no cargo, produção de trabalhos científicos, avaliação de desempenho, tempo de serviço (cumprimento de interstícios entre as progressões da mesma natureza), etc.

As progressões, por sua vez, poderão estar condicionadas ao cumprimento de determinados requisitos, tais como tempo de serviço no cargo de titularidade do servidor (interstícios e/ou cumprimento de período de estágio probatório para fins de aquisição da primeira progressão), avaliações de desempenho satisfatórias, ausência de penalidades administrativas, inexistência de longos períodos de afastamento do cargo, etc.

Registre-se que o incentivo à adoção do regime de dedicação exclusiva tem por finalidade vincular o professor à unidade escolar ou ao sistema de ensino, de forma a integrá-lo à comunidade na qual está inserido, possibilitando, inclusive, uma melhor assimilação

e execução do projeto político-pedagógico.<sup>19</sup> Ademais, evitar-se-ão desgastes físicos e emocionais oriundos de jornadas de trabalho muitas vezes excessivas, as quais estão submetidos os servidores que acumulam cargos, empregos ou funções públicas e/ou privadas.

Outro critério recomendado para fins de progressão funcional na carreira do Magistério é o de assiduidade. Valorizar o profissional assíduo tem revelado reflexos positivos na área do Magistério, especialmente porque viabiliza a diminuição do número de ausências dos docentes e, conseqüentemente, de prejuízos de ordem pedagógica aos alunos ocasionados pela rotatividade de professores gerada pela falta do professor titular da classe ou aulas.

Com relação ao critério de avaliação de desempenho poderá, também, ser utilizado índice estabelecido com base na aferição de conhecimentos dos alunos, pois refletem a atuação docente e da equipe de suporte pedagógico da unidade escolar.

Nesse quesito, em destaque o Ideb, que é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no ano de 2007. Foi formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Vejamos:

O Ideb funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos

19 Parecer CNE/CEB nº 9/2009, p. 22.

a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.<sup>20</sup>

Sugere-se o índice do Ideb, porque tem credibilidade na comunidade escolar e, por essa razão, pode ser de grande valia aos sistemas de ensino que, ao visarem o atendimento às metas estabelecidas, estarão ao mesmo tempo incentivando o profissional por meio progressões salariais, na hipótese das metas serem atingidas ou até mesmo superadas.

Caso o ente público (Estado, Municípios ou Distrito Federal) tenha instituído em seu sistema de ensino algum tipo de avaliação própria, poderá utilizá-la para esta finalidade, se assim entender conveniente.

O estímulo à realização de cursos de atualização e aperfeiçoamento profissional merece atenção, podendo ser associado aos demais critérios ora mencionados, pois a formação continuada é inerente à função do Magistério. Aliás, nas diretrizes do Conselho Nacional de Educação em análise localizamos diversos dispositivos neste sentido, lembrando que a própria LDB, no já estudado art. 67, trata da contemplação de horas reservadas ao estudo incluídas na carga horária do professor.

Imprescindível, no entanto, que o sistema de progressão funcional regulamentado

possibilite a evolução e o desenvolvimento contínuo do profissional até o final de sua carreira, ou seja, não convém instituir mecanismos passíveis de serem integralmente alcançados em tempo menor ao da carreira do Magistério, pois isto trará insatisfação aos seus integrantes caso atinjam os níveis ou referências finais da tabela de vencimentos muito antes do tempo necessário.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da legislação nacional permite concluir pela obrigatoriedade legal imposta aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal de elaboração ou adequação de Planos de Carreira do Magistério Público.

Esses Planos representam um instrumento de valorização do profissional que exerce funções docentes ou de suporte pedagógico à docência e devem ser instituídos ou atualizados com estrita observância às regulamentações vigentes que há muito tempo normatizam o assunto, impondo prazos e fixando diretrizes norteadoras das ações dos gestores públicos.

Os sistemas de progressões funcionais contemplados nos Planos devem possibilitar o desenvolvimento contínuo do profissional ao longo de sua carreira, acompanhados de incentivos salariais, de forma que o integrante da carreira do Magistério sintam-se estimulado ao exercício de sua função.

É, portanto, por meio de legislações bem estruturadas, as quais atendam às especificidades das funções desempenhadas pelos profissionais do Magistério que ocorrerá efetivamente a valorização dessa grande parcela de trabalhadores, porque, quando investidos em cargos públicos, são o próprio Estado no exercício de seu dever constitucional de garantia do direito à educação. Em contrapartida, cabe ao profissional do Magistério conhecer a legislação que regulamenta a sua

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ideb-sp-1976574996>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

carreira para que possa fruir todos os direitos e garantias assegurados.

## REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GRABOSKI DE OLIVEIRA, José Silvio. Considerações sobre o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. *Revista SÍNTESE de Direito Administrativo*, n. 70, out. 2011.

\_\_\_\_\_. A necessária reorganização das jornadas de trabalho dos docentes nas escolas públicas de Educação Básica. *Revista Síntese de Administração de Pessoal e Previdência do Agente Público*, n. 10, ago./set. 2012.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.