

PARECER CNE Nº 2/97 - CEB - Aprovado em 26.02.97

ASSUNTO: *Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério Público*

INTERESSADO: Ministério da Educação e do Desporto

RELATOR(A): Conselheiro João Antônio Cabral de Monlevade

PROCESSO CNE Nº: 23001.000105/95-15

I - RELATÓRIO

Por solicitação do Ministério da Educação e do Desporto, nos termos do Aviso Ministerial nº 337, de 20 de junho de 1996, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação foi incumbida de analisar projeto de diretrizes nacionais para a remuneração e carreira do magistério público na educação básica.

Acompanhavam o Aviso três documentos:

1. Plano de Valorização do Magistério
2. Proposta Geral
3. Proposta de Diretrizes Nacionais para a Carreira e a Remuneração do Magistério Público.

O primeiro documento trata da questão educacional sob o ângulo político-institucional. Após uma introdução em que se proclama a melhoria da qualidade do ensino fundamental como prioridade central da política do atual governo federal e se reconhece que as atuais ações do MEC são insuficientes para gerar qualidade por esbarrarem no “nó górdio” do sistema que é a desvalorização salarial do magistério, são abordadas, pela ordem, as seguintes questões, condicionantes de sua solução:

- a) Distribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios;
- b) Cumprimento das vinculações constitucionais;
- c) Eficiência de gestão e racionalização no uso dos recursos;
- d) Carreira e qualificação profissional;
- e) Carreira e remuneração;
- f) Realidade salarial.

Do texto se depreende com clareza que, embora a União não tenha ou não se proponha a ter a responsabilidade da oferta da educação básica à população - com exceção da manutenção da rede de escolas técnicas e agro-técnicas - cabe sim a ela “uma ação normativa, supletiva e redistributiva, no sentido de promover tanto a

qualidade como a equidade dos serviços educacionais oferecidos à população, em todas as modalidades e níveis de ensino”. É neste sentido que avançam os documentos seguintes.

A Proposta Geral se embasa no princípio de que “a melhoria da qualidade do ensino e, especialmente do ensino fundamental, não ocorrerá através de medidas e iniciativas isoladas, mas exige uma política esclarecida, a qual deve promover uma reforma de todo o sistema”. Em junho de 1996 esta “reforma” era matéria da Proposta de Emenda Constitucional que na Câmara dos Deputados tramitava sob número 233. Seus pontos fundamentais, que se consubstanciaram na Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 12 de setembro do mesmo ano, eram:

- . redefinição do papel dos Estados e Municípios na oferta de educação básica e no regime de colaboração no atendimento do ensino fundamental obrigatório;
- . estabelecimento de sub-vinculações dos recursos existentes para o ensino fundamental;
- . reorientação da ação do MEC de forma a fortalecer seu papel redistributivo e supletivo;
- . fortalecimento dos programas de formação de professores;
- . estabelecimento de parâmetros nacionais para a carreira e a remuneração do magistério.

Acompanhava o segundo documento um anexo demonstrativo das disponibilidades e disparidades entre as redes estaduais e o conjunto das redes municipais de cada Estado quanto a recursos financeiros comparados com as respectivas matrículas. Dele se depreendia a possibilidade de assegurar através de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental constituído por 60% dos 25% dos principais impostos (FPE, FPM e ICMS) um gasto/aluno/médio/ anual de R\$ 317,27 para o agregado da nação. Compondo-se Fundos Estaduais suplementados por recursos da União no caso de Estados que não atingissem o que foi considerado um “custo-mínimo-razoável” - R\$ 300,00 anuais - assegurar-se-ia um salto de qualidade para os sistemas com menos recursos sem afetar custos-médios superiores de outros Estados que em alguns casos ultrapassam R\$ 400,00 e até R\$ 500,00, considerados somente os recursos sub-vinculados dos três principais impostos.

O segundo documento finalizava com a observação de que, embora fundamental, a disponibilidade de recursos, inclusive para o aumento salarial dos professores, não era uma medida suficiente se não fosse completada com a qualificação dos docentes e parâmetros nacionais para a carreira do magistério, a qual, continuando como está, se constitui num entreve ao uso racional dos recursos disponíveis.

O terceiro documento, por tratar da questão central do que foi submetido à Câmara, se reproduz na sua totalidade, para análise e posterior compreensão do presente Relatório, do Parecer e do Voto do Relator.

“Proposta de Diretrizes Nacionais para a Carreira e a Remuneração do Magistério Público

- *Integram o Magistério Público os profissionais do ensino que exercem atividades de docência e que fornecem suporte pedagógico direto às atividades de ensino, incluídas as de direção e supervisão das escolas.*

- *O exercício do magistério exige, como qualificação mínima:*

a) 2º grau completo, com habilitação para o magistério, para a docência na pré-escola e nas quatro séries iniciais do ensino fundamental.

b) 3º grau completo, com habilitação específica para o magistério, para a docência nas quatro séries finais do ensino fundamental e no ensino médio.

- *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios colaborarão para, no prazo de cinco anos, universalizar a observância das exigências mínimas de formação para o exercício do magistério.*

- *Cumprida esta exigência, os esforços se dirigirão no sentido de universalizar a formação em nível superior.*

- *O ingresso na carreira do Magistério se fará preferencialmente por concurso público, admitidas formas simplificadas de seleção pública, que assegurem igualdade de oportunidades aos candidatos, valorizando-se o mérito e a qualificação.*

- *Os sistemas de ensino assegurarão programas permanentes e regulares de aperfeiçoamento profissional.*

- *O exercício do magistério se fará dentro de condições mínimas de distribuição de alunos por classe e por série, de forma compatível com um ensino de qualidade, observando os seguintes parâmetros:*

<i>pré-escola</i>	<i>25 alunos</i>
<i>1ª a 2ª séries do ensino fundamental</i>	<i>30 alunos</i>
<i>3ª a 4ª séries do ensino fundamental</i>	<i>35 alunos</i>
<i>5ª a 8ª séries do ensino fundamental e médio</i>	<i>40 alunos</i>

- A carreira docente não deverá contemplar benefícios que impliquem o afastamento do trabalho na escola, tais como faltas abonadas, faltas justificadas e licenças que não as estabelecidas pela Consolidação da Legislação Trabalhista.

- Os professores terão direito a 45 dias de férias por ano distribuídas nos períodos de recesso escolar, conforme os interesses da escola.

- As jornadas de trabalho para os docentes incluirão, obrigatoriamente, além das horas-aula, um adicional de 25% de horas-atividade, cumpridas no recinto escolar.

. Define-se como horas-atividade aquelas destinadas à programação e preparação do trabalho didático, à colaboração com as atividades de direção e administração da escola, ao aperfeiçoamento profissional e à articulação com a comunidade.

- As jornadas de trabalho serão definidas tomando-se como referência a função docente.

. Define-se como função docente o número de horas de aula equivalente à jornada escolar média dos alunos, acrescida de horas-atividade.

. A função docente corresponde a 20 horas de aula semanais, acrescida de pelo menos 5 horas-atividade, num total de 25 horas.

. A jornada de trabalho mínima corresponde a uma função docente.

. A jornada de trabalho ideal corresponde a uma função docente e meia, num total de 30 horas semanais de aula e, pelo menos, 7,5 horas-atividade.

. Jornadas maiores ou menores só deverão ser admitidas excepcionalmente e serão calculadas como frações da função docente.

- A remuneração dos professores contemplará os níveis de qualificação, observando-se como parâmetro uma relação de 150% entre os vencimentos dos professores com formação de 3º grau e aqueles com apenas 2º grau.

- Os planos salariais deverão estabelecer limites para a dispersão salarial de tal forma que, numa mesma categoria docente, a remuneração inicial corresponda a, pelo menos, metade da remuneração final.

- A remuneração dos docentes do ensino fundamental tomará como referência o custo-aluno anual, de tal forma que a remuneração média mensal para uma função docente de 20 horas de aula e 5 horas-atividade corresponda, pelo menos, ao custo-aluno anual.

- Para cada sistema de ensino, o custo-aluno anual do ensino fundamental será calculado acrescentando-se ao valor estabelecido pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental 15% dos demais recursos fiscais do Estado ou do Município, conforme o caso.

- Os salários dos professores do ensino fundamental deverão ser observados também para a pré-escola e se constituirão como referência mínima para o 2º grau.

- Deverá ser formada uma comissão nacional que analise a viabilidade e proponha a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, de forma a permitir a aposentadoria com vencimentos básicos integrais que não onerem os recursos vinculados à educação.

- As presentes diretrizes não se aplicam ao ensino superior.”

O Conselho Nacional de Educação e, em particular, a Câmara de Educação Básica, desde sua primeira reunião em março de 1996, apontou a urgência de se discutir e de subsidiar a definição de políticas para a qualificação da educação pública e de seus profissionais.

Em boa hora a Câmara de Educação Básica, que já discutia estes temas em estudos sobre a LDB, a PEC 233/95, a Formação Profissional e a Formação do Professor, recebe do Ministro da Educação e do Desporto a incumbência de contribuir concretamente, através de diretrizes nacionais, para a valorização do magistério público da educação básica, no que tange à sua remuneração e carreira.

A Câmara de Educação Básica acolheu com deferência esta solicitação, imbuída da compreensão de que se tratava de matéria extremamente complexa e de grande responsabilidade, já que intenta dar encaminhamento de solução a problemas acumulados por séculos de dívida social e por décadas de estrangulamento da oferta de recursos escassos diante da imensa demanda por educação escolar.

Submetida à Câmara de Educação Básica em 10 de julho p.p., a matéria foi distribuída para o relator, que passou a coordenar intensa discussão interna, tanto no nível de análise de documentos como de pesquisas e aprofundamento de pontos controversos que caracterizam a questão.

Concomitantemente, o Congresso Nacional discutia e aprovava novos textos legais que de certa forma ajudavam ou retardavam a construção de consensos dentro da Câmara. Dia 12 de setembro de 1996 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, pela qual se confirmou o essencial do que pretendia o Governo Federal na priorização do ensino fundamental obrigatório: criaram-se a subvinculação de 60% de todos os impostos e transferências de que trata o artigo 212 da Constituição Federal “à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” e os Fundos Estaduais, com os recursos do FPE, FPM, IPI-Exportação e ICMS na percentagem de 15% de seus totais a serem distribuídos pelas redes estaduais e municipais de acordo com as respectivas matrículas e suplementados pela União, quando “seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”. Destes fundos estaduais, “uma proporção não inferior a 60% será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério”. Este último dispositivo dava concretude à possível fixação do Piso Salarial Profissional do Magistério, para o que aponta o artigo 206 da Constituição Federal: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) V - valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”.

Dois outros dispositivos constantes da Emenda nº 14/96 que não constavam no texto da PEC/233 também provocaram intensos debates na Câmara, por apontarem não somente critérios de aporte de recursos da União, dos Estados e dos Municípios, como principalmente por consagrarem os princípios do “custo-aluno-qualidade” e da progressividade das contribuições financeiras, condições “sine qua non” da valorização salarial dos professores nas condições atuais:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade, definido nacionalmente”. (Artigo 5º, § 4º).

“A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal”. (Artigo 5º, § 6º).

Durante todo o segundo semestre de 1996 continuaram os estudos internos da Câmara, em seu plenário e através de reuniões de grupos, e externamente com audiência pública de entidades e autoridades do MEC, sempre na perspectiva de superação de divergências e construção de consensos.

Na última reunião plenária da Câmara de Educação Básica do ano de 1996, diante da urgência da matéria que se previa inclusive pelo Projeto de Lei nº 2.380/96 fosse condicionante de funcionamento dos Fundos Estaduais àquela época previstos para entrarem em funcionamento em 1997, ficou deliberado que o Parecer do Relator seria submetido a voto da Câmara na primeira reunião de 1997.

Dois fatores impossibilitaram, em janeiro de 1997, a conclusão do Parecer e Relatório, que agora apresentamos: a aprovação das Leis 9.394/96 (LDB) e 9.424/96 (Regulamentação do Fundo) e a indisponibilidade, em tempo útil, dos dados e estatísticas educacionais e balanços financeiros que embasassem as definições da Câmara quanto à remuneração do magistério público.

As Leis 9.394 e 9.424, de 20 e 26 de dezembro de 1996, respectivamente, embora não se distanciem do que o Governo Federal e o CNE estiveram discutindo em 1996, introduzem elementos novos importantíssimos para a matéria que é objeto deste Parecer.

II - PARECER

Existe unanimidade nacional quanto à existência e à natureza da desvalorização do professor da educação básica, nos três níveis (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio): ela existe de forma diferenciada por construções geo-históricas distintas e só será revertida quando corretamente equacionado o trinômio: salário, carreira/jornada e formação, inicial e continuada.

Mas quando se discutem as propostas de solução e se tenta pô-las em prática, o problema se revela de tal complexidade, suas raízes estão intrincadas, de tal maneira, em vícios seculares de nossa sociedade e em condicionantes estranhos ao sistema educacional, que a tarefa se agiganta a ponto de se afigurar como desafios intransponíveis.

Mais grave ainda: os atores desta desvalorização, os professores primários do século XIX cujos salários miseráveis já eram denunciados na Constituinte de 1823, e, mais recentemente, todos os professores públicos que foram vítimas do arrocho salarial que conviveu com a inflação a partir de 1950, têm sabido suportar e se conformar, como se fosse da própria natureza de sua missão profissional, com o processo de desvalorização que os tem levado a trabalhar somente por amor e em troca de cada vez mais apertada sobrevivência. Eles, sem a mão forte dos Poderes Públicos, têm sabido “resolver” o problema que a sociedade enfrenta de, com recursos escassos, prover a educação escolar de demandas crescentes de alunos por mais extensa escolaridade.

No século passado, a solução foi relativamente simples: cresceu a oferta de escolas confessionais suprimindo a falta das públicas, do que derivou uma situação razoavelmente acomodada, até meados do século XX. Num país com a população majoritariamente rural, convivendo ainda por algumas décadas com a

existência de crianças escravas sem direito à escola, os professores e professoras das escolas públicas ou eram da classe média urbana habilitados nas escolas normais ou elementos “leigos” dos povoados, ambos cobertos por outras fontes de subsistência além do salário, que, mesmo pequeno, era maior do que o de hoje e funcionava como um atrativo de renda suplementar. Nas poucas escolas secundárias públicas - Liceus, Ateneus e Escolas Normais - situava-se a elite do professorado, com “status” e vencimentos de profissionais liberais, no mesmo nível dos juizes e promotores. O aumento da arrecadação de impostos das províncias e depois dos estados suportava os níveis altos de remuneração deste grupo reduzido de professores bem pagos. O terceiro grupo de professores era o das escolas confessionais e particulares comerciais, que viviam da renda de suas empresas, uns mais folgados que outros.

Tudo mudou com os anos pós-2ª Guerra Mundial. O Brasil se industrializou e se urbanizou, a população cresceu e se concentrou em cidades grandes e médias e o número de matrículas em escolas públicas primárias e secundárias explodiu. A arrecadação de impostos que financiavam os vencimentos dos professores também cresceu, surgindo um novo ator de oferta de escolas, o Município. Mas o número de alunos e professores necessários superou a oferta de verbas. Resultado: num primeiro momento, o professor é convidado a dobrar sua jornada para atender à necessidade das novas escolas e das novas turmas. Poder-se-ia pensar num ganho salarial com estas “horas extras”. Mas o que ocorreu foi exatamente o contrário: à medida que os professores assumiam uma dupla e até tripla jornada de trabalho, os ganhos nominais de salário foram sendo engolidos pela inflação que daí em diante foi uma constante da economia brasileira. Assiste-se então - e a causa estrutural era o desequilíbrio entre oferta de impostos para a educação e demanda de matrículas e funções docentes - a dois fenômenos concomitantes: de um lado a desvalorização contínua dos salários dos professores públicos secundários e primários; de outro, o recurso a mecanismos compensatórios, inclusive com a entrada em cena das associações e depois dos sindicatos de professores. Quais são estes mecanismos?

Em primeiro lugar, o já citado expediente da multiplicação de jornada, legalizada inclusive por sucessivas constituições federais: 1946, 1967 e 1988. Em segundo lugar, pela transposição dos professores para o ensino público de 3º Grau, tanto em instituições federais como estaduais. Ali, até hoje, conservam-se vencimentos compensadores, pelo menos para os que detêm títulos de mestre e doutor e estão situados nas escalas superiores da carreira, com dedicação exclusiva. Em terceiro lugar, por inúmeros mecanismos conquistados ou concedidos nos estatutos ou planos de carreira do magistério, em particular depois da Reforma do Ensino de 1971. Incluem-se nestes mecanismos não só as gratificações, abonos e outras vantagens pecuniárias como as progressões exageradas por titulação, o deslocamento para a categoria de “especialistas em educação” e a aposentadoria especial para professores e professoras. O quarto e não menos importante mecanismo de solução “natural” do problema da desvalorização salarial dos professores públicos foi sua inserção no mercado de ensino pago, desde a transmutação em empresário de escolas privadas para todas as classes sociais até expedientes mais modestos como o de ministrar “aulas de reforço”, para os próprios alunos das escolas públicas.

Como se comportaram os Poderes Públicos neste quadro?

Desde 1934 havia uma preocupação de se financiar a educação dentro de uma racionalidade que, se bem aplicada, talvez pudesse ter dado novo rumo à questão: a vinculação de percentagem dos impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em nível federal, houve oscilações: nas Constituições 1934, sim; 1937, não; 1946, sim; 1967, não. Em 1983, com a Emenda João Calmon, efetivou-se a destinação de 13% dos impostos da União, ampliados para 18% na Constituição de 1988. Nos níveis estadual e municipal, a tendência foi de se garantir cada vez mais recursos vinculados, até o preceito constitucional em vigor de “no mínimo, 25%”.

Entretanto, esta política de vinculação foi comprometida por várias práticas como a sonegação de impostos e isenções que diminuem a arrecadação e por desvios, até mesmo legais, na aplicação dos recursos, prejudicando a parcela de investimento no salário do professor. Apurou-se, na CPI da Emenda João Calmon, por exemplo, em 1989, que do total de impostos e transferências vinculados à educação, a soma dos municípios brasileiros destinava menos de 20% para folha de pagamento dos professores, quando a média internacional se situa entre 60 e 80%.

Não faltaram iniciativas em alguns governos estaduais e municipais, de “revalorização” do magistério, cujos frutos perduram até hoje. Principalmente alguns municípios conservam salários razoáveis para os professores, protegidos pelo artifício de conterem o número de matrículas em suas redes, muitas vezes em associação ao privilégio de uma arrecadação superior à média. É o caso de numerosos municípios do Sudeste e do Sul. Os estados, em sua maioria, por terem construído historicamente uma rede numerosa de escolas básicas, não têm condições objetivas de melhorar os vencimentos de seus professores sem reformas estruturais profundas (como o alívio da folha dos inativos) ou sem uma reestruturação dos encargos e de aportes financeiros dos outros entes federativos.

O ano de 1983 marca dois acontecimentos importantes para esta questão: foi então que o número de matrículas em alguns estados começou a apresentar taxas de crescimento menores que a dos anos anteriores, anunciando uma possível alteração do quadro, com um paulatino arrefecimento da demanda, que se consolidou na década de 90. O segundo coincidiu cronologicamente com a Emenda João Calmon: foi a primeira iniciativa, em âmbito federal, de se “valorizar” o professor que, àquela época, como ainda hoje, era o mais mal pago do país, o das áreas rurais. A Ministra Esther F. Ferraz lançou o programa de garantir pelo menos um salário mínimo (150 dólares na época) às professoras rurais. Seria necessária uma avaliação de seu programa para se identificar os fatores que o levaram ao total fracasso. Ainda hoje a chaga dos míseros salários está aberta, principalmente, mas não, exclusivamente, no Nordeste.

Foram a Constituinte de 1987 e a Constituição de 1988 que mais aprofundaram a discussão e o encaminhamento da questão.

Tanto os embates e debates da Sub-Comissão de Educação e Cultura, como da Comissão de Ordem Social e do Plenário como o próprio texto constitucional enquadram o tema da valorização dos profissionais do ensino numa perspectiva de totalidade, eqüidade, limites e progressividade.

Totalidade: se o problema da desvalorização é uma questão nacional, ela não se resolve com soluções locais dos entes federativos. Há de se traçar uma política global de valorização, sob pena de a solução localizada de um problema ser impedimento da solução em outra localidade.

Eqüidade: a escola pública e gratuita, isto é, de custos socializados, é direito de todos e dever do Estado. Cumpre ao Estado armar um esquema de financiamento e atendimento que garanta um padrão de qualidade para todos os estudantes, independentemente de ele ser aluno ou aluna da rede municipal, estadual ou federal.

Limites: a sociedade brasileira, embora residente num ambiente natural riquíssimo, tem limites que foram historicamente construídos, como a própria dívida social representada pelo analfabetismo e insuficiente escolarização, a que se somam outros limites de natureza econômica e política como a contratação de dívidas públicas externas e internas que podem representar um pagamento que agrave ainda mais as políticas sociais. Esses limites impõem uma estratégia cuidadosa de requalificação da escola pública e de seus profissionais.

E a da progressividade. Neste sentido a Constituição Federal foi completada pelas Estaduais e pelas Leis Orgânicas que ampliaram percentuais de vinculação e direitos objetivos dos professores.

A própria Constituição Federal, no artigo 206, inciso V, deu os rumos para a valorização do magistério:

“Artigo 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - ...

II - ...

III - ...

IV - ...

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

Este princípio, dado o estado geral de desvalorização do magistério, soa mais como meta do que como base de uma progressiva recuperação ou conquista de valor e qualidade. Sem dúvida, esperava-se, com estas medidas legais e com tantas

propostas colocadas pelos políticos de “prioridade” para a educação, uma progressiva melhoria da situação, já que mudanças abruptas eram impraticáveis.

De 1988 para cá, o que temos assistido em relação à educação pública e a seus profissionais?

De um lado, o fim de um ciclo formidável de crescimento da cobertura de matrículas no ensino fundamental: mais de 90% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos matriculados no ensino fundamental, na grande maioria público. Mais de 50% das crianças de 4 a 6 anos e mais de 80% dos adolescentes de 15 a 17 anos também escolarizados, estes últimos infelizmente não no ensino médio, que lhes corresponderia à idade, mas na maioria ainda nas últimas séries do fundamental. De outro lado, salvo exceções, os trabalhadores da educação desvalorizados ainda mais. Piso salarial profissional dos professores públicos indefinido e até suspeito de inconstitucionalidade, quando equivocadamente interpretado como vencimento inicial de carreira em cada um dos sistemas sub-nacionais. Vencimentos iniciais nas redes públicas cada vez menores. Professores concursados substituídos por servidores de contrato temporário. Jornadas de trabalho cada vez mais pesadas e multiplicadas, a ponto de convivermos com o absurdo de um só professor ministrar aula para mais de 500 alunos. Direitos da carreira postos em questão. Atrasos de pagamento que justificam greves que comprometem o ano letivo. Em suma, desvalorização, ainda tendo como conseqüência a falta de atração para as licenciaturas de formação e o êxodo dos professores para outros empregos. Não fosse, de um lado, o arrefecimento da inflação nos últimos anos que propiciou alguma recuperação do valor de compra dos salários, e, de outro, o fantasma do desemprego e a generalização de multi-jornadas, certamente teríamos hoje não só algumas disciplinas mas a maioria das escolas sem professores.

Em 1993-1994, por injunções internacionais, o Governo Federal se propôs um mutirão nacional para elaborar um Plano Decenal de Educação para Todos. No curso do processo, identificado um dos nós do problema educacional brasileiro como sendo a desvalorização do professor, foi instalado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade de Educação Básica, com participação dos seguintes atores: CONSED (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação), UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação), CNTE (Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e CRUB (Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras).

Este Fórum desenvolveu estudos e amadureceu discussões para conseguir a efetivação, na Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em agosto de 1994, de um Acordo Nacional, em que se destacava:

“Para obter qualidade e eqüidade na educação, faz-se imprescindível a implantação de um piso salarial profissional nacional do magistério de, no mínimo, R\$ 300,00, com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994.

Fará jus a este piso salarial, entendido como a remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, o professor habilitado, pelo menos, em nível de 2º grau e que esteja no exercício da atividade técnico-pedagógica em instituição educacional.

Esse valor de R\$ 300,00 corresponderá a um novo regime de trabalho de quarenta horas semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo seja destinado a trabalho extra-classe, como planejamento, preparação de material, ações junto às famílias e à comunidade, pesquisa, formação continuada e atualização ou outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional.

O acesso a esse novo regime de trabalho de quarenta horas será obrigatoriamente oferecido pelos sistemas públicos estaduais e municipais, mediante mecanismos de transposição e revisão dos atuais estatutos do magistério, bem como da oferta de novos concursos. Os professores poderão optar por sua inclusão nesse novo regime de trabalho ou permanecerem com seus atuais regimes.

A valorização dos profissionais da educação e a implantação do piso deverão articular-se, necessariamente, à elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos, com conseqüente redução dos índices de repetência e evasão, e à racionalização de custos, mediante projetos próprios de cada sistema.

Os ganhos de produtividade dos sistemas, relativos à redução dos níveis de evasão e repetência, e de custeio de manutenção, resultantes do melhor gerenciamento dos recursos humanos e materiais, serão revertidos, obrigatoriamente, à melhoria salarial.

As medidas de valorização e profissionalização, incluindo a implantação do piso salarial profissional nacional e do novo regime de trabalho, são responsabilidades das três instâncias de governo, em regime de colaboração, tendo como parâmetro o custo-aluno-qualidade, de cuja definição participará o Fórum Permanente do Magistério.”

Como forma política e operacional de promover esta proposta previu-se a data de 15 de outubro para se efetivar o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, o que ocorreu com a assinatura do Presidente da República, do Ministro da Educação, de autoridades estaduais e municipais e do representante dos trabalhadores da educação.

A assinatura do Pacto coincidiu com o final do mandato presidencial e dos governadores estaduais, atores principais para a efetivação dos compromissos. O Fórum havia trabalhado numa pesquisa de recursos financeiros e matrículas agregados que indicava, àquela época, uma disponibilidade/aluno/ano e uma remuneração média mensal possível em torno de R\$ 450,00, levando-se em conta os percentuais vinculados nas três esferas de poder de acordo com a Constituição Federal. A grande questão e a grande dificuldade era como canalizar os recursos financeiros disponíveis na somatória global nacional para cada um dos estados e municípios, uma vez que os impostos são gerados e distribuídos de forma desigual em razão dos diferentes potenciais de arrecadação de Estados e Municípios e, mais ainda, dos diferentes encargos que cada rede historicamente assumiu diante da demanda de matrículas.

Circulava então no Fórum a idéia de “Fundos de Educação Articulados” para dar equidade à distribuição dos recursos, mas sua efetivação dependia de estudos mais aprofundados, de reformas legais e de superação de entraves políticos, uma vez que qualquer partilha tributária fere interesses e conquistas já incorporadas pelos governos e pela sociedade.

Com a posse do novo Governo da União e dos Estados, o Fórum ficou desmobilizado até junho de 1995. Entretanto, o MEC realizou estudos e se preparou para apresentar uma nova proposta alternativa que, em relação à do Acordo e do Pacto, apresentava algumas diferenças:

1. Priorizava o ensino fundamental e não a educação básica.
2. Criava Fundos Estaduais com parte dos recursos estaduais e municipais vinculados, cabendo à União não integrar mas suplementar os Fundos julgados insuficientes.
3. Garantia, não um Piso Salarial Profissional Nacional, mas um salário médio de R\$ 300,00 para uma jornada de 20/25 horas e não de 30/40 horas semanais.

Em termos econômicos, restringia e subvinculava recursos para a clientela do ensino fundamental regular, que já está relativamente estabilizada quanto aos alunos da faixa etária normal e tende mesmo a diminuir à medida em que caem as taxas de natalidade e de reprovação. Em termos políticos e estratégicos, não comprometia as verbas federais acima de 10% de sua receita de impostos vinculados, protegendo os investimentos e custeio do ensino superior; nem engessava estados e municípios com uma alternativa de destinação maciça de seus recursos a uma ação educacional global e sem marca local.

O Fórum Permanente do Magistério foi reconvocato, estudou e debateu a proposta do MEC, considerando-a inteligente, mas insuficiente e, por parte dos trabalhadores da educação, frustrante. Depois de um Seminário em agosto, oficializada a proposta do Governo Federal em outubro, através da PEC 233/95, o Fórum ficou suspenso até hoje.

É neste movimento que, criado o Conselho Nacional de Educação, a Câmara de Educação Básica é chamada a opinar e normatizar, inclusive nos termos do PL 2.380/96 que se transformou na Lei 9.424/96:

“Artigo 9º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício do magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

Artigo 10 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo 9º.”

As discussões e estudos da Câmara de Educação Básica se situam não somente na dimensão de resposta ao Aviso Ministerial 337/96 como no contexto de todo o debate de política educacional iniciado na Constituinte e culminado na recente promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de número 9.394/96, sancionada sem vetos pelo Presidente da República, em 20 de dezembro último.

A nova LDB não só confirma o princípio constitucional da valorização dos profissionais do ensino como o explicita no artigo 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 continuado, 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;

VI - condições adequadas de trabalho.

Parágrafo único - A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”.

Torna-se mais fácil para a Câmara de Educação Básica emitir agora um parecer sobre Diretrizes de Remuneração e Carreira, com a LDB aprovada e sancionada. Além dos dispositivos do artigo 67, a Lei 9.394/96 nos socorre no encaminhamento da questão mais aguda desta matéria: a de como equacionar o conflito entre a demanda crescente por quantidade e qualidade da escolarização e a necessidade de valorizar salarialmente o magistério - o que depende de recursos públicos crescentes acima da demanda de matrículas.

Tentemos articular os textos da Lei 9.394/96 que constroem o conceito de “custo-aluno-qualidade”:

“Artigo 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII - valorização do profissional da educação escolar;

IX - garantia de padrão de qualidade”.

“Artigo 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

X - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

“Artigo 25 - Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento”.

“Artigo 34 - A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”.

“Artigo 68 - Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receitas de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei”.

“Artigo 69 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”.

“Artigo 74 - A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único - O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”.

“Artigo 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão de qualidade de ensino.

§ 1º - A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º - A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

Desse encadeamento de textos legais fica claro o esforço do Estado a partir de agora em não sucumbir - como aconteceu historicamente até hoje - à fatalidade de sacrificar a qualidade diante da demanda de quantidade, pelo processo de desvalorização salarial do magistério e seu constrangimento à multi-jornada.

Assim, o “custo-aluno” não deve mais ser uma resultante da simples divisão entre recursos arrecadados e disponíveis pela vinculação de percentuais mínimos para o ensino e matrículas efetivas na educação básica pública. Se assim fosse, diminuída a arrecadação ou aumentada a matrícula, o custo-aluno tenderia a cair, arrastando para baixo o salário-médio dos professores. Numa economia inflacionária, este processo se disfarçava por “aumentos” nominais de salário. Mas a realidade era bem outra: uma professora que iniciou a carreira em 1960 ganhando dez salários mínimos por jornada de vinte horas semanais se aposentou com seis salários mínimos (com poder aquisitivo menor em 1985) em duas jornadas acumuladas, já incluídas as vantagens de sua progressão na carreira! Essa foi a regra da desvalorização. Qual deve ser o padrão

da revalorização? Este Parecer defende a tese de que, partindo-se de um patamar consensuado socialmente e expresso pelo Piso Salarial Profissional Nacional possível de ser pago por todas as redes estaduais e municipais imediatamente, um duplo esforço de maior arrecadação e maiores vinculações de um lado, e de produtividade do trabalho do professor e do sistema, de outro, garantiriam um progressivo aumento do salário médio. O “custo-aluno-qualidade”, que não reflete custos realizados mas despesas com insumos essenciais ao sucesso do ensino-aprendizagem, seria o instrumento controlador deste processo de financiamento da revalorização do magistério e da qualificação do ensino.

Ora, existe uma afinidade entre a LDB e a Emenda Constitucional nº 14 e sua lei de regulamentação, a 9.424/96, mas, ao mesmo tempo, um descompasso técnico e político.

O custo aluno mínimo de R\$ 300,00 não foi definido pelo critério do padrão de qualidade previsto na Constituição e na LDB mas por um constructo que levou em conta três variáveis: a arrecadação por estados e municípios da parcela sub-vinculada ao ensino fundamental e aos Fundos Estaduais; as matrículas no ensino fundamental regular; e o que a União estava disposta a investir como suplementação (menos de um bilhão de reais por ano) para estados e municípios pobres.

A partir deste custo-mínimo que a princípio representaria pelo menos 90% do custo-médio dos Fundos e que pela Lei nº 9.424/96 ficou fixado em R\$ 300,00 para o ano de 1997 e pelo custo-médio em 1998 (Artigo 6º) pode-se perguntar: que garantias existem de que o custo-mínimo em 1998 será maior do que R\$ 300,00?

Em tese, nenhuma. Basta que cresçam as matrículas no ensino fundamental público regular - e elas cresceram de 28.759.163 do Censo Escolar de 1995 para 29.389.809, em 1996 segundo o Diário Oficial da União de 13 de fevereiro último - ou que a arrecadação diminua ou não acompanhe a desvalorização do poder de compra da moeda. Aliás, tudo leva a crer - e a Lei 9.424/96 já tenta em seu artigo 8º se precaver de eventuais perdas de receita com a desoneração do ICMS dos artigos exportados - que a tendência a curto e médio prazo é a de estabilizar a arrecadação dos impostos, pelo menos o IR, IPI e ICMS que compõem os Fundos.

Daí a necessidade que defende este Parecer de uma política incisiva que aponte para uma progressão real do custo-aluno médio, o que nos parece factível com a associação de dois instrumentos: Piso Salarial Profissional Nacional e o Custo-Aluno-Qualidade.

Sobre o Piso Salarial Profissional, em primeiro lugar cumpre conceituá-lo. Trata-se de um instrumento valorativo de uma profissão, tanto no sentido de situá-la em relação às demais como de defender o poder aquisitivo do salário. Pode-se defini-lo então como “remuneração mínima correspondente ao exercício regular de uma profissão”. No caso de uma profissão como a do magistério, que se organiza em carreiras em diversos sistemas, pode-se precisar ainda mais: “piso salarial profissional é a quantia abaixo da qual não se podem fixar os vencimentos iniciais numa determinada carreira”.

Que piso salarial profissional deva ser único para a nação, parece óbvio se aceitamos que o professor possui uma habilitação específica e de conteúdo unificado em todo o país. O que será distinto em cada sistema, em valor igual ou em vários graus superior ao Piso serão as remunerações iniciais de cada carreira. Num país de organização federativa, onde os fundos públicos se constituem em quantitativos desiguais e se destinam à educação em proporções diferentes, é normal que os vencimentos e as remunerações sejam variadas e não isonômicas. Mas é também imperativo que elas guardem entre si um mínimo de similaridade, o que historicamente tem-se defendido como “salário digno” ou “vencimentos condignos” para o Magistério.

Agora, chegando ao cerne da questão: o que seria o vencimento condigno para o professor da Educação Básica pública no Brasil?

Este Parecer se situa numa rica discussão que se consolidou nos trabalhos do Fórum Permanente do Magistério e Qualidade da Educação Básica onde as reivindicações da área sindical dos trabalhadores da educação foram compatibilizadas com os dados de disponibilidade de fundos públicos e demanda de matrículas. A partir do estudo dos agregados nacionais chega-se a um salário médio potencial. Em números de hoje: considerando-se somente os índices de vinculação da Constituição Federal (25% dos impostos e transferências dos estados e municípios) foram arrecadados para a educação em 1996 R\$ 26.360.862.000.

Deste total descontem-se 10% que em média são destinados pelos estados ao ensino superior e temos R\$ 23.724.776. Somem-se então duas parcelas destinadas ao ensino fundamental: R\$ 2.100.000.000 do salário educação e R\$ 680.000.000 previstos para suplementação dos Fundos com verbas federais e teremos 26.504.776.000 que estão disponíveis para a Educação Básica. Dividindo-se esta quantia por 40.000.000 de alunos (38.284.107 recenseados na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio em 1996 e os restantes estimados para o Ensino Supletivo), temos um custo aluno potencial anual de R\$ 662,61, ou mensal de R\$ 55,20.

Daí podemos deduzir o salário médio potencial na seguinte fórmula: $R\$ 55,20 \times 30 \text{ alunos} = R\$ 1.656,00 \times 60\% \text{ para salário} = R\$ 993,60$.

Portanto, numa jornada de 40 horas, com 30 horas curriculares, no agregado de estados e municípios, haveria uma disponibilidade real de um salário médio potencial de R\$ 993,60.

O Piso Salarial, numa perspectiva de carreira de variação de índice 100 para 300, onde o salário médio estaria por volta do índice 200, teria que ser necessariamente inferior a 50% do salário médio potencial nacional, portanto de R\$ 496,80 para baixo. Os vencimentos iniciais de cada carreira poderão ser maiores, dependendo da arrecadação de cada estado ou município, do perfil dos componentes da carreira e de percentuais maiores de verbas vinculadas à educação. Mas o PSPN, para ser praticável por todos os sistemas, supondo-se a estrutura de suplementação prevista

pelo artigo 75 da Lei 9.394/96, que parte da “capacidade de atendimento” de cada sistema referenciado pelo “custo-aluno-qualidade”, deve-se situar hoje, no nosso entendimento, entre R\$ 400,00 e R\$ 450,00, para sinalizar alguma valorização do Magistério.

As diretrizes de carreira que defende este Parecer e sua proposta de Resolução supõem e fluem da implementação do Piso Salarial Profissional com valor a ser fixado por Lei Federal.

Quanto ao custo-aluno-qualidade cumpre considerar o artigo 13 da Lei 9.424/96:

“Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino, definido nacionalmente e previsto no § 4º do artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observando o disposto no § 2º do artigo 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais da educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino”.

Urge, portanto, a definição do padrão mínimo de qualidade ou do custo aluno-qualidade, peça chave no Plano Nacional de Educação.

Neste sentido, coincidem os propósitos do MEC, nos termos do Aviso Ministerial 337/96 e os consensuados na Câmara de Educação Básica e que transparecerão no Voto do Relator que conclui este Parecer. As diretrizes de remuneração e carreira se enraízam no solo da realidade social e das finanças públicas e procuram se nutrir dos ideais e das lutas pelo ensino público de qualidade.

III - VOTO DO RELATOR

Com base e nos termos do precedente Parecer, em obediência ao artigo 10 da Lei 9.424/96 que incumbe ao Conselho Nacional de Educação o estabelecimento de Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério e em vista de esta tarefa ter sido cometida à Câmara de Educação Básica em caráter terminativo, submeto ao plenário desta Câmara o seguinte projeto de Resolução:

.....

Conselheiro **João Antônio Cabral de Monlevade** - Relator

IV - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator, nos termos do Parecer.

Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 1997.

Presidente - **Carlos Roberto Jamil Cury**

Vice-Presidente - **Hermengarda Alves Ludke**

NOTAS:

Vide Resolução CNE/CEB nº 3/97.

Vide Parecer CNE/CEB nº 10/97.
