Reflexões Sobre o Trabalho Docente no Plano Nacional e Educação: Limites e Perspectivas para Remuneração e Carreira do Magistério nas Metas 17 e 18

Reflections About the Teaching Work on the National Education Plan: Limits and Perspectives for Teaching Remuneration and Career for Goals 17 and 18

Helder Nogueira Andrade[1]

RESUMO: Uma das grandes prioridades do novo Plano Nacional de Educação (PNE) é tratar das questões que versam sobre o trabalho docente. A valorização profissional identificada em elementos como o piso nacional, a remuneração e a carreira do magistério no país são pautadas como verdadeiras prioridades para o desenvolvimento da educação nacional. As metas 17 e 18 do novo PNE evidenciam tal necessidade da valorização profissional, como uma verdadeira condição para a consolidação de um círculo virtuoso de atração e qualificação dos jovens para suprir as carências atuais do quadro docente. Tal valorização também estimula a qualificação e a permanência dos profissionais que já atuam nas redes públicas de ensino no país. Nesse sentido, o presente trabalho propõe algumas reflexões sobre os limites e perspectivas da remuneração e carreira docente a partir das referidas metas vislumbradas no novo PNE. A questão inicial é compreender a natureza e as condições de efetivação das metas citadas, a partir das condições apresentadas no próprio plano. Diante de tal questão, faz-se necessário refletir sobre o acúmulo que envolve as garantias constitucionais sobre o tema, o piso nacional e as metas do novo PNE, para defender uma proposta de federalização da carreira docente no país.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Plano nacional de educação. Docência.

Notas introdutórias

A educação deve ser compreendida como um direito social que deve ser garantido pelo Estado brasileiro. Um direito reconhecido pela Constituição Federal de 1988, que define a relevância da sua efetivação como um compromisso que deve explicitar nosso federalismo cooperativo fundamentado pela construção efetiva do Sistema Nacional de Educação articulado. Neste horizonte, a valorização dos profissionais da educação no país assume uma posição destacada, uma verdadeira prioridade com destaque para três pontos fundamentais: remuneração qualificada, concepção de carreira e formação profissional continuada.

Com isso, a perspectiva de um plano de Estado decenal, que transcenda as contradições e determinações imediatas dos governos, deve ser um compromisso

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Doutorando em Ciência Sociais. Cep: 59078-970. Natal. Rio Grande do Norte. Brasil.

republicano pela educação, processo que visa garantir os avanços político-institucionais necessários ao país.

O Plano Nacional de Educação (PNE), como plano de Estado para a educação, vislumbra a afirmação das políticas públicas educacionais de forma contínua e articulada. Uma unidade na diversidade de questões que exigem atenção estatal. Para além de uma única gestão governamental, o plano visa romper com a lógica da fragmentação tão persistente nas políticas públicas educacionais do nosso país[2]. Além disso, as disputas que envolvem a concepção e a aprovação do plano no Congresso Nacional estão concentradas em torno da sustentabilidade do mesmo, pois uma das grandes questões suscitadas nos debates é como garantir mecanismos institucionais que determinem o cumprimento das metas apresentadas no PNE, evitando que o mesmo se torne uma carta de intenções sem obrigatoriedade.

Assim duas questões devem ser compreendidas como fundamentais para o debate sobre a efetivação do PNE, a primeira é a questão do financiamento, que deve ser objetivamente atrelado à execução das metas e suas estratégias com seus respectivos prazos para efetivação. A segunda, tomada como desdobramento da primeira, é o papel da União na concepção das políticas que devem viabilizar imediatamente as metas e estratégias do PNE, principalmente no financiamento da educação. Observa-se que no atual desenho do nosso pacto federativo, o Governo Federal concentra a maior parte das receitas públicas e investe a menor parcela na educação em comparação com os entes federados. Este desequilíbrio precisa ser sanado, pois sem o protagonismo da União no financiamento da educação, os limites do PNE ficam evidenciados no ponto de partida.

> De fato, ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação. Por outro lado, é fundamental reconhecer a complexidade do processo e, nesse contexto, que esta articulação não é fácil de ser realizada, tendo em vista que supõe o estabelecimento de pactos entre estas instâncias e seus múltiplos atores, em contextos políticos muitas vezes adversos, bem como a renovação e a criação de novos instrumentos de execução do plano. (AGUIAR, 2010, p. 717).

A necessária articulação dos entes federados com a União, tão relevante para a efetividade da educação como direito, carece de uma engenharia institucional que garanta o processo de afirmação das políticas públicas necessárias à educação. Entende-se que, dada a complexidade do processo de articulação ante a diversidade sócio-política nacional, a União deve afirmar-se para garantir o equilíbrio nacional ante o

[2] Cf. DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade,* Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

pacto federativo, para equalizar graves e urgentes problemas como o financiamento da educação e a valorização docente. Assumir o papel de agente principal na articulação dos entes federados dada as graves distorções da realidade nacional.

Com isso, faz-se necessário o amadurecimento da discussão para garantir a criação do Sistema Nacional de Educação articulado, que deve tomar o papel de articulador, coordenador e regulamentador do projeto nacional de educação. A garantia de finalidades, estratégias e diretrizes comuns, com a consideração fundamental das especificidades locais, deve ser a tônica do "sistema". É preciso garantir a integração das políticas públicas para evidenciar a responsabilidade dos sistemas de ensino desde o âmbito municipal até o federal, orientado para a efetivação de uma educação pública e de qualidade social para todos.

Nesse horizonte, o novo PNE (PL 8035/2010) deve ser o fundamento normativo da articulação sistêmica da educação nacional. Em tal contexto, a União deve assumir algumas políticas estratégicas para a garantia das expectativas da sociedade brasileira de uma educação pública de qualidade. O novo PNE, em tramitação no Congresso Nacional, possui 20 metas que versam sobre questões estratégicas para o desenvolvimento da educação nacional. Tais metas tomam como pressuposto a prioridade da exeqüibilidade do plano, para evitar que o mesmo se torne apenas uma carta de intenções e afirme políticas públicas essenciais para a concretização das metas nos próximos dez anos.

Nessa perspectiva, questões como o *financiamento da educação*, com destaque para a luta pela efetivação do referencial *Custo Aluno Qualidade Inicial* (CAQi) e a *valorização do magistério,* este último vislumbrado em dois eixos fundamentais explicitados como *formação docente* e *qualificação da remuneração* com foco nos planos de carreira, devem ser compreendidos como primordiais para a consolidação da qualidade da educação no país, ao superar as políticas fragmentadas da educação e afirmar uma totalidade dialética que propõe uma verdadeira interdependência das partes com unidade na efetivação do direito social a educação pública de qualidade.

As discussões sobre a qualificação da remuneração docente, vinculadas diretamente ao seu desdobramento necessário na carreira do magistério, devem ser compreendidas no horizonte político das disputas que envolvem, entre outras coisas, as concepções de educação, limites e possibilidades para o sistema nacional de educação articulado e em última instância a articulação necessária entre pacto federativo, democracia e a garantia do direito à educação pública de qualidade. A afirmação sistêmica da educação sob o prisma da necessária cooperação inerente ao pacto federativo deve ser uma exigência para qualquer discussão sobre a qualidade da educação no país.

A profunda diversidade dos mais de cinco mil entes federados favorece a fragmentação das políticas públicas no país, ante o quadro de profundas desigualdades regionais e diversidade sócio-política. Sem uma definição clara das responsabilidades

inerentes ao pacto federativo, com garantia mínima de financiamento, não é possível discutir com seriedade temas relevantes para a qualidade da educação, como é o caso da remuneração e a carreira do magistério no país. Devemos avançar a partir do limites e possibilidades da experiência política acumulada nas últimas décadas, principalmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A educação já possui um volume relevante de conquistas garantidas no quadro geral da legislação nacional, precisamos avançar a partir das garantias efetivas e das utopias que nos movem, para um novo patamar de conquistas que propiciem de fato a necessária qualificação profissional docente no processo que deve vislumbrar um novo patamar do federalismo brasileiro.

> O regime de colaboração na educação básica exigiria fundamentalmente três coisas: a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios. Também seria importante repensar a miríade crescente de ações do governo federal de alcance nacional, que envolvem todos os níveis de ensino (como o Enem, o Programa Nacional de Formação de Professores etc), na sua articulação com os governos subnacionais. Nesse caso, a construção de um efetivo sistema nacional de educação seria a resposta, algo que já foi sinalizado pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009, reformulação do artigo 214), aprovada no final de 2009. Pela primeira vez na política educacional, procura-se articular regime de colaboração e sistema nacional. Eis o maior desafio dessa área para os próximos anos. (ABRUCIO, 2010, p. 65).

Nesse sentido, os embates não são pautados no vazio das formas desprovidas de conteúdo, mas dos conteúdos que realizam formas e viabilizam determinados projetos políticos para o país. O regime de colaboração deve ser compreendido em meio às contradições que fazem parte da realidade política nacional, ainda fortemente centralizada na questão tributária e descentralizada na afirmação dos direitos sociais junto aos cidadãos. Existem questões que exigem *ações do governo federal de alcance nacional*. É o caso da valorização do magistério. Nas últimas décadas, ocorreram grandes avanços que garantiram mudanças institucionais relevantes no que concerne a ação articuladora da União sobre o tema, com destaque para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB - Lei 11494/2007), para garantir um importante mecanismo de financiamento e a Lei do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) que atuou diretamente nas graves distorções que existiam na remuneração docente inicial ante a realidade de alguns entes federados.

Portanto, devemos compreender que a pauta política sobre a educação e especificamente sobre a carreira do magistério deve ser concebida pelos trabalhadores e trabalhadoras em educação e pelos organismos organizados da sociedade civil na necessária mediação pública com as instâncias estatais. O acúmulo social e político sobre o tema nas últimas décadas foi muito relevante, desde a Constituição federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, chegando aos

Planos Nacionais de Educação temos o demarcação de posições sobre a qualificação da remuneração e a carreira docente no país.

Além do contínuo processo de amadurecimento das discussões sobre o federalismo brasileiro, com foco no projeto nacional de educacional, o nosso desenho institucional de federalismo sob colaboração pactuada deve avançar nas conquistas até aqui efetivadas, no sentido de garantir uma articulação clara e exeqüível para a educação nacional na imanência do Sistema Nacional articulado. Dada a importância da União na engenharia institucional brasileira, faz-se necessário sua inserção protagonista na articulação das políticas e atuando diretamente em questões que evidenciam graves distorções ante a realidade sócio-econômica dos entes federados no país.

> Não seria lícito inferir que, além da LDB, o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação, o Conselho Nacional de Educação e o Fundeb (precedido pelo Fundef) não apontam para a necessidade da efetivação de um sistema nacionalmente articulado? [...]A coordenação mais clara e direta da União não só é possível como desejável em pontos significativos como a definição mais específica de um programa curricular na educação básica (etapas do ensino fundamental e do médio). Tais etapas sendo obrigatórias têm como um de seus pressupostos a busca de elo de coesão nacional até mesmo conseqüente à validade nacional do certificado. (CURY, 2010, p. 165).

É preciso destacar que as questões apresentadas no novo PNE, estão inseridas no quadro amplo das conquistas e reivindicações que avançam desde a nossa redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. As discussões são fruto da leitura crítica dos avanços e limites evidenciados no esteio da afirmação do direito à educação no país. Nesse sentido, reafirma-se a exigência da inserção da União na articulação clara e direta do Sistema Nacional de educação, em pontos significativos que geram graves distorções nacionais, ante as graves desigualdades inerentes aos entes federados.

A aprovação da Lei do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) evidencia mais uma demonstração do acumulo nos debates e conquistas dos movimentos organizados no seio da sociedade com ressonância no Congresso Nacional sobre o tema. Existem alguns embates significativos que envolvem a efetivação desta importante lei nas diferentes unidades da federação brasileira. Duas merecem destaque, a primeira foi jurídica, no ano de 2008 chegou ao Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que questionava a constitucionalidade da Lei do Piso, cinco governadores do país questionavam a competência da União em legislar sobre o tema sem interferir no chamado pacto federativo.

Porém, o Supremo Tribunal Federal garantiu a afirmação integral da Lei do Piso no ano de 2011, exatamente destacando questões pertinentes sobre o pacto federativo brasileiro e a especificidade do direito à educação como fundamento para a inserção muito mais clara e direta da União em alguns temas relevantes relacionados à efetivação de tal direito.

> O ministro Ayres Brito, vice-presidente do Supremo Tribunal Federal e presidente da sessão de julgamento em 6 de abril, ressaltou o papel diferenciado da União no campo da educação. "Na Constituição, fora o DF, nenhuma pessoa estatal, federada, assiste à outra para custear as respectivas folhas de pagamento. Mas não é assim na educação. Na educação, as entidades se interpenetram para pagamento de folha remuneratória. Porque é um sistema diferenciado, é um vínculo de solidariedade. Foi um modelo que a Constituição concebeu, pela primeira vez em nosso país, para dizer que a educação é fundamental, e é o primeiro dos direitos sociais do artigo 6º", disse o ministro, na exposição oral de seu voto. Além disso, lembrou Ayres Brito, os direitos assegurados pela Constituição aos respectivos titulares são "prestacionais". Isso quer dizer que "são direitos de receber do Estado um desembolso de recursos. Se há despesa, é porque tem que haver despesa. É chegada a hora de se conferir nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios à educação a prioridade que a Constituição assentou para esse peculiaríssimo setor de atividade pública." (XIMENES, 2011, p. 18).

É exatamente diante da peculiaridade do direito à educação, compreendido como fundamental, o primeiro dos direitos sociais previstos no artigo 6º da nossa Constituição, que temos um sistema diferenciado, no cerne do papel da União ante o pacto federativo referendado constitucionalmente. Para a educação existem garantias diferenciadas, como por exemplo, nos processos de "interpenetração institucional" para garantir questões específicas como a folha de pagamento no horizonte da articulação inerente ao pacto federativo, a educação se destaca como um sistema diferenciado e previsto na engenharia institucional brasileira.

Com isso, propõe-se nesse horizonte delineado até aqui, compreender o novo Plano Nacional de Educação, tomando como lócus privilegiado o trabalho docente, especificamente a questão da qualificação da remuneração e da carreira do magistério da educação básica, com foco nos seus limites e perspectivas evidenciadas nas metas 17 e 18 do referido plano. Além disso, finalizar o presente artigo com algumas reflexões sobre as possibilidades para a federalização da carreira docente como síntese dos debates acumulados e conquistas efetivadas sobre o tema da valorização do magistério no país.

Algumas questões sobre a remuneração e carreira do magistério no novo PNE:

A compreensão do problema da qualificação da remuneração e da carreira do magistério é explicitada no novo PNE no âmbito de uma verdadeira totalidade, pois devemos pensar tais questões a partir de alguns elementos que permeiam todo o Plano de Estado de uma forma articulada, com destaque para o conceito ampliado de valorização dos profissionais da educação, pois a escola é pensada como uma totalidade de sujeitos que se educam na realização coletiva de sua consciência. O conceito ampliado compreende nesse contexto todos os profissionais que atuam na escola e constroem coletivamente a educação. Outro elemento importante é a relevância dada a formação

inicial e continuada dos profissionais da educação, com ênfase no magistério, várias estratégias inerentes as vinte metas apresentam tal preocupação. Além dos mecanismos nacionais de avaliação da educação, com a necessidade de indicadores que garantam parâmetros para a compreensão da complexa realidade educacional, inclusive a partir de cada escola, como condição fundamental para tratar dos diversos temas da educação nacional, inclusive a remuneração e a carreira docente.

Nesse sentido, o novo Plano Nacional de Educação (PNE) evidencia a necessidade da discussão sobre diferentes aspectos do trabalho docente no país, cerca de vinte por cento das metas do plano tratam de questões vinculadas ao magistério. Já no artigo 2º, que apresenta as diretrizes do plano, a valorização dos profissionais da educação aparece como uma das dez diretrizes propostas. Na primeira meta do plano que trata da universalização escolar para crianças de quatro e cinco anos e ampliação da oferta de educação infantil, apresenta-se a estratégia de fomentar a formação dos profissionais do magistério para atuação qualificada na educação infantil.

Vale ressaltar mais uma vez que a formação dos profissionais da educação, conceito que transcende o foco no magistério e afirma a necessidade de valorização de todos os profissionais que atuam na educação básica do país, deve ser um dos pilares para uma carreira profissional qualificada na educação. Formação e carreira são indissociáveis na educação. Um dos desdobramentos necessários da qualificação da remuneração e da carreira docente deve ser a formação profissional.

Assim pode-se definir que as questões relacionadas aos profissionais da educação, em muitos momentos com tratamento específico dado ao magistério, constituem um dos fios condutores do novo PNE, demonstrando o seu papel estratégico na afirmação do direito à educação, portanto tais questões devem ser consideradas como prioritárias na afirmação do Sistema Nacional de Educação articulado, algo muito valioso para a garantia de sucesso do PNE, na objetividade e efetividade das suas propostas.

Com isso, questões como o fomento da formação inicial e continuada do magistério, a formação específica em nível superior em cursos de licenciatura para todos os professores da educação básica (meta 15); formação em cursos de pós-graduação, *lato* e *stricto sensu* para professores da educação básica; além da garantia de formação continuada na área de atuação dos docentes (meta 16). São apenas alguns dos pontos que tratam especificamente do magistério como elemento central da compreensão sistêmica que o plano evidencia para a educação.

No âmbito da citada compreensão total que o PNE explicita para a educação e suas diversas questões, duas metas tratam especificamente da qualificação da remuneração e da carreira dos profissionais do magistério, aqui se apresenta mais uma vez a especificidade do magistério ante o conceito amplo e necessário que o novo PNE indica que é dos profissionais da educação. As metas 17 e 18 apresentam a necessidade do tratamento específico de tais temas, ou seja, no horizonte de vinte metas, que tratam dos mais relevantes temas da educação nacional, sem obviamente

esgotá-los, uma parcela significativa de dez por cento (duas metas específicas) apresenta a necessidade da valorização específica do magistério como uma condição primordial para a efetivação do direito social à educação.

A meta 17 do novo Plano trata da qualificação da remuneração dos profissionais do magistério ante a realidade das outras profissões com exigência de tempo de formação equivalente e apresenta a seguinte redação: "Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente." (BRASIL, 2010, p. 18). A meta estabelece assim, uma necessária relação entre formação e remuneração tão relevante aos profissionais do magistério que devem ser motivamos continuamente a garantir formação, além disso fica estabelecida um referencial vinculado a realidade profissional do país, pois o rendimento médio do profissional do magistério deve se aproximar da média dos outros profissionais com escolaridade equivalente.

Com isso, as três estratégias da meta 17 destacam a importância da atualização anual do piso nacional do magistério, sob acompanhamento e controle democrático da sociedade civil e das instâncias estatais responsáveis; acompanhamento da evolução salarial das profissões com equivalente tempo de formação a partir dos indicadores obtidos pelas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); além da implementação da carreira do magistério pelos entes federados com a implementação progressiva da jornada de trabalho cumprida em um único estabelecimento escolar. As estratégias inerentes a meta 17 são relevantes quando estabelecem alguns parâmetros para a qualificação da remuneração docente. Tais estratégias correm sério risco de ficarem limitadas como uma carta de intenções, já que apresentam as questões de forma muito generalizante, existe um reconhecimento necessário da questão evidenciada, mas não existe um afunilamento estratégico para a efetivação da meta. As carreiras ficam submetidas aos sistemas de ensino de cada ente federado, portanto sob uma realidade profundamente desigual, heterogênea e diluída nas diversas realidades políticas, sociais e econômicas do país. Um grave risco para a efetivação da carreira do magistério sob padrões mínimos de qualificação da profissão no país, algo necessário para garantir uma educação de qualidade para todos os cidadãos no território nacional, independente da realidade local dos entes federados.

A meta 18 do novo PNE trata especificamente do tema da carreira do magistério, definindo prazo para sua efetivação independente da realidade local de cada ente federado, "Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino." (BRASIL, 2010, p. 18). Como carreira dos profissionais do magistério, o plano evidencia nas oito estratégias desta meta aquilo que foi considerado como os elementos básicos para a afirmação da carreira profissional: ingresso no serviço público por concurso público com cargos de provimento efetivo; acompanhamento do professor iniciante para acompanhamento e avaliação documentada do profissional para efetivação no cargo; prova nacional de

admissão de docentes para servir de subsídio para os concursos realizados pelos entes federados; formação para os profissionais da educação; e o fomento das transferências voluntárias na área da educação para os entes federados que tenham aprovado leis específicas de planos de carreira para profissionais da educação.

As estratégias da meta 18 são relevantes para a discussão sobre a carreira docente, porém mais uma vez são amplas e genéricas, por exemplo, a prova nacional de admissão de docentes como subsídio para os concursos públicos não estabelece uma necessária integração entre ambos, pode existir uma articulação efetiva com alguns entes federados e tornar-se apenas uma boa intenção em outros. O "acompanhamento" do professor iniciante sem vislumbrar uma análise sistêmica de sua inserção no sistema de ensino pode ser um problema em vários sistemas de educação espalhados pelo país. Por fim, a questão das transferências voluntárias na área da educação para os entes federados que aprovem planos de carreira para os profissionais da educação parece limitada, sem uma clara e objetiva engenharia institucional que articule as diferentes instâncias da federação e viabilize de fato o Sistema Nacional de Educação.

Nesse sentido, a questão do financiamento da educação, compreendido de forma sistêmica, apresenta-se como ponto nevrálgico da discussão da afirmação do novo PNE. O financiamento tem sido um dos grandes entraves históricos para a afirmação de todos os avanços conquistados até aqui no desenho institucional brasileiro, inclusive a previsão mesma de um Plano Nacional de Educação como política de Estado para dez anos.

> O segundo desafio para um novo PNE é o mesmo do atual. Recursos e financiamento. O que significa, 21 anos após, 18%, 25% de vinculação perante um quadro social em que a educação escolar foi positivamente ocupada por novos perfis de alunos? É possível um crescimento de matrículas com o novo conceito trazido pela Constituição Federal e, sobretudo, pela LDB de *educação básica como direito*? Não tínhamos, à época, 55 milhões de estudantes na educação básica e também não tínhamos demandas tão presentes como as da educação infantil e do ensino médio. E as demandas pelas modalidades não eram tão expressivas. Hoje continua forte a pressão pelo ensino superior. (CURY, 2012, p. 18).

Na democracia, a soberania popular deve prevalecer. A ampliação das demandas vinculadas a educação devem receber um necessário reconhecimento do poder público. O Estado democrático de direito deve possuir o necessário conteúdo do soberano, ou seja, precisa responder as reivindicações e demandas do povo brasileiro, sob pena de esvaziar-se no formalismo que não favorece o amadurecimento da democracia no país. A educação como o primeiro dos direitos sociais evidenciados na Constituição Federal de 1988, deve ser de fato uma prioridade no país.

O direito à educação precisa dialogar continuamente com as mudanças econômicas, políticas e sociais inerentes a realidade nacional. Cada vez mais cidadãos demandam direitos e exigem no esteio da democracia e através dos organismos da

sociedade civil, respostas para suas demandas na garantia ampla dos seus direitos. O reconhecimento político-institucional dos direitos não basta, a efetivação dos mesmos é uma exigência da sociedade brasileira.

A carreira docente sob a unidade articulada do Sistema Nacional de Educação: algumas reflexões

No debate nacional sobre o direito à educação, um dos mais temas mais pertinentes e aparentemente igualmente mais polêmicos, é a valorização do magistério. As metas 17 e 18 do novo PNE tratam especificamente do tema, porém é preciso aprofundar as questões apresentadas e apresentar outras de forma mais delineada e objetiva. O Sistema Nacional de Educação toma como um dos seus pressupostos, a unidade na diversidade com responsabilidades objetivamente definidas.

A valorização da carreira docente no país deve ser afirmada sob a lógica da unidade sistêmica, para evitar os riscos da fragmentação ante a diversidade nacional. A União deve assumir um papel protagonista na garantia de tal unidade, para avançar no acúmulo das conquistas existentes sobre o tema. A Lei 11738/2008 que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica indica um importante passo na afirmação da unidade pela articulação da União. A concepção da Lei nacional do piso indica a necessária integração entre a remuneração inicial e a carreira docente. A aplicação fragmentada da lei nas carreiras concebidas pelos entes federados gerou um grande desvio no objetivo fundamental da lei que era valorizar a remuneração e a carreira docente.

Nesse sentido, a unidade articulada e coordenada pela União para garantir a meta da valorização da carreira docente no país deve avançar em dois pontos fundamentais: o primeiro é o financiamento, com a definição de um fundo nacional que contemple objetivamente a carreira docente, com regras claras que tomem como prioridade a unidade nacional para garantir a valorização de fato da carreira docente. O segundo ponto é a garantia de um desenho institucional que unifique a carreira docente no país, um verdadeiro pacto nacional pela valorização do magistério, para garantir de fato a valorização profissional dos docentes da educação básica no país.

O Conselho Nacional de Educação concebeu uma resolução sobre o tema, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em maio de 2009. O documento apresenta diretrizes nacionais para a carreira do magistério, cumprindo as exigências da Constituição Federal e da Lei 11738.

> Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2009).

As diretrizes fixadas desde 2009, mais uma vez num esforço para garantir a unidade do sistema sobre o tema da carreira profissional do magistério, não garantiu o compromisso político da maioria dos gestores com o objetivo primordial que é a valorização profissional da carreira docente. Destaque-se que os referencias definidos na resolução são mais uma conquista no acúmulo político necessário ao tema, elementos como o ingresso na carreira para provimento de cargo efetivo por concurso público, a equiparação salarial com outras carreiras profissionais com formação semelhante, valorização do tempo de serviço, jornada de trabalho máxima de 40 horas e preferencialmente sob dedicação exclusiva em uma única escola, incentivo a formação docente, dentre outros pontos são reafirmados no novo PNE.

Indica-se o esforço político da articulação entre a resolução do Conselho Nacional de Educação de 2009 e o novo Plano Nacional de Educação em tramitação no Congresso nacional desde 2010. A articulação e coordenação das políticas, legislação e outros documentos oficiais é uma opção política correta na meta da unidade nacional em torno do tema, porém ainda não garantiu sua eficácia ante a realidade dos planos de carreiras vigentes no país.

A valorização da remuneração e carreira profissional do magistério tem sido contida pela infeliz fragmentação inerente a diversidade dos entes federados na realidade nacional. O avanço no amadurecimento da articulação da União para a resolução do tema, com a urgência que o mesmo exige, deve ser a tônica da continuidade do debate.

No horizonte do processo vindouro duas possibilidades podem ser destacadas para garantir o avanço necessário que o tema exige, para garantir inclusive as metas 17 e 18 do novo PNE. A primeira possibilidade está no Congresso Nacional desde 2003, como Projeto de Lei proposto pelo então deputado federal Carlos Abicalil. O PL 1592 estabelece princípios e diretrizes nacionais dos planos de carreira profissional dos profissionais da educação básica pública. O PL 1592 evidencia o esforço político, ante o acúmulo garantido nas últimas décadas, para garantir a necessária unidade nacional na política pública de valorização da carreira profissional do magistério por meio de legislação federal que garanta referências mínimas para todos os planos de carreiras concebidos pelos entes federados.

O PL 1592 dialoga com as questões apresentadas na resolução do Conselho Nacional de Educação de 2009 e com o novo PNE de 2010, demonstrando o esforço da integração sistêmica do processo de valorização com a garantia do fio condutor da necessária unidade nacional para o tema. Existem duas diferenças, a primeira é a definição de uma lei federal específica para o tema com parâmetros mínimos de unidade; e a segunda a objetividade de alguns pontos, por exemplo, no indicativo da variação entre 20% e 40% para a diferença entre os profissionais com formação em nível médio e aqueles com formação acadêmica e no incentivo de dedicação nunca inferior a 20%. Enfim, uma proposta que possui a vantagem de determinar

objetivamente e em caráter nacional os referenciais mínimos para a concepção e/ou qualificação da carreira dos profissionais da educação.

A segunda possibilidade vislumbrada e ainda pouco debatida é a radicalização da necessária unidade nacional através da nacionalização da carreira docente. Nesse sentido, a União deveria assumir diretamente a responsabilidade pela remuneração e a carreira do magistério da educação básica. O foco da proposta é romper radicalmente com dois problemas marcantes da educação nacional, o primeiro é a persistente lógica da fragmentação existente na mediação entre a concepção das políticas públicas e sua aplicação na realidade imediata dos entes federados; o segundo é a questão do financiamento, como a União concentra mais de 50% da arrecadação tributária nacional, então assumiria de forma protagonista a política estratégica da qualificação contínua da remuneração e a valorização da carreira profissional do magistério.

A proposta vislumbra uma articulação que agrega a prova nacional de admissão de docentes, definida na meta 18 do novo PNE, o piso nacional do magistério (Lei 11738/2008) como marco inicial remuneratório, a concepção de carreira apresentada pelo PL1592/2003 e reafirmada em grande parte na resolução No 02/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE) e na meta 18 do novo PNE (PL 8035/2010). O programa nacional de formação de professores também faz parte deste acúmulo político e esforço de unidade nacional ante as questões do magistério.

Nesse sentido, a nacionalização da carreira seria uma síntese de todas as conquistas acumuladas nos últimos anos sobre o tema da valorização da carreira do magistério, sob o fio condutor da unidade para afirmar uma questão de relevância nacional. A carreira federal para os docentes da educação básica seria uma espécie de modelo referencial de unidade para a afirmação objetiva de uma questão tão relevante para a garantia do direito social à educação. Os entes federados fariam uma adesão gradativa e voluntária a nova carreira federal, concentrando sua gestão local em outras questões igualmente relevantes para a educação, como a manutenção e ampliação patrimonial das redes de ensino, o acompanhamento da aquisição e controle de qualidade da merenda escolar, além da afirmação dos currículos pelo diálogo com sua realidade social, econômica, cultural e política.

Considerações finais

O novo Plano Nacional de Educação (PL 8035/2010) apresenta 20 metas que tratam dos mais variados e relevantes temas da educação. O núcleo central do Plano decenal é explicitar um esforço de unidade do projeto nacional de educação, definido como Sistema Nacional de Educação articulado. A afirmação do sistema exige uma articulação e coordenação nacional que toma como pressuposto básico o pacto federativo, portanto a concepção sistêmica da educação deve ser uma unidade na profunda diversidade nacional.

As discussões sobre a exeqüibilidade das metas e estratégias do novo PNE devem ser compreendidas a partir de dois eixos básicos, o primeiro é o desafio de garantir a afirmação do Sistema Nacional de Educação articulado que dialogue de fato com a diversidade nacional. O segundo desafio é a questão do financiamento, vinculado a uma referencia denominada Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), concebida pelos movimentos da sociedade civil e incorporado ao novo PNE. No âmbito dos organismos da sociedade civil organizada é consenso que a meta do financiamento deva atingir o patamar de 10% do PIB nacional.

No âmbito desse debate que envolve concepção e aprovação do novo PNE no Congresso Nacional, aparece uma das questões mais relevantes apresentadas no plano e para as discussões sobre a educação básica no país, a questão da qualificação da remuneração e da valorização da carreira profissional do magistério no país. As metas 17 e 18 do novo PNE tratam especificamente dessa questão e dialogam com o acúmulo dos debates e conquistas relacionados ao tema nas últimas décadas.

O sistema nacional de educação articulado deve ser o lócus privilegiado das discussões sobre o tema da valorização docente, pois sem o fio condutor da unidade nacional afirmada na diversidade do país para realizar uma totalidade articulada, não é possível discutir com seriedade os relevantes temas da educação.

As discussões sobre a remuneração e a carreira docente à luz do novo PNE, devem ser pautadas pela trajetória de conquistas e contradições que envolvem o tema na última década. A Constituição Federal de 1988 apresenta a questão da valorização do magistério como uma prioridade nacional, passível de um sistema diferenciado e inédito ante a engenharia institucional da nossa federação.

Nesse sentido, os referencias e princípios afirmados na nossa Constituição são reafirmados em vários momentos pelas nossas instituições e legislação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) define no artigo 67 a exigência da estruturação da carreira do magistério. A Lei do Piso (Lei 11738/2008) unifica nacionalmente a remuneração profissional mínima do magistério. O PL 1592 destaca a necessidade histórica, política e educacional de garantir princípios e referencias mínimos de carreira. Enfim, o debate nacional sobre o tema da valorização do magistério vem acumulando conquistas nos últimos anos, o fio condutor deste processo é a garantia da unidade nacional como pressuposto para garantir de fato a valorização docente no país.

A União deve assumir sua responsabilidade na garantia do direito social à educação, principalmente assumindo uma posição protagonista no financiamento. O tema específico da valorização do magistério indica o contínuo processo de federalização da discussão, como comprova a legislação vigente. A nacionalização da carreira docente pode ser definida como uma síntese radical do processo de valorização profissional do magistério.

ANDRADE, Helder Nogueira. Reflections about the teaching work on the National Education Plan: Limits and perspectives for teaching remuneration and career for goals 17 and 18. *Educação em Revista*, Marília, v. 13, n.1, p. 31-46, Jan.-Jun. 2011.

ABSTRACT: One of the great priorities of the Education National Plan is to talk about the questions related to the issues of the teaching job. The professional enrichment identified in elements such as the national base salary and the teaching career in the country are shown as true priorities to the development of the national education. The goals 17 and 18 of the new Education National Plan show the necessity of the professional valwing as the right condition to the consolidation of a virtuous circle of attraction and qualification of young people to finish the current lack of the teaching staff. Giving the right value to these professionals stimulates the qualification and the permanence of them who already work on the public schools in this country. The present paper brings out some reflections about the limits and remuneration´s perspectives and teaching career based on the mentioned goals of the new Education National Plan. The first point is to understand the nature and the conditions in order to put the goals ins practice based on the presented conditions on the plan itself. Based on this question, it is necessary to reflect about the accumulation that involves the constitutional guarantees about the theme, the national base salary and the Education National Plan´s goals to defend one proposal of the teaching career´s federalization in the country.

KEYWORDS: Education. Education National Plan. Teaching.

Referências

ABRUCIO, Luiz Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39–70.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112. 707-727, jul./set. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PNE 2011-2020* (PL 8035/2010), de 20/12/2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1592/2003,* de 31/07/2003. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=126369>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2009.

_____. Ministério da Educação. *Lei 11738/2008,* de 16/07/2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 5 abr. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um Plano Nacional de Educação:* nacional, federativo, democrático e efetivo. 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/37fdd5bd-b912-4b88 be2e-afc8b405674c.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

XIMENES, Salomão Barros. *Lei do Piso:* debates sobre a valorização do magistério e o direito à educação no STF. São Paulo: Ação Educativa: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. (Em questão, 7).

Bibliografia Consultada

SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira:* estrutura e sistema. 8. ed. rev. Campinas, SP: Ed. Associados, 2000.