



Piso salarial profissional do magistério nacional (PSPN), Fundef e Fundeb: estratégias de valorização do Magistério Público

Aline Chalus Vernick Carissimi

Pedagoga da Rede Municipal de Curitiba e Rede Estadual do Paraná
Doutoranda em Educação na linha de Políticas Educacionais da UFPR
Email: alinevernick@hotmail.com

RESUMO

O trabalho a seguir busca apresentar as primeiras relações entre o Piso Salarial Profissional do Magistério Nacional (PSPN), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e FUNDEB como mecanismos de valorização dos profissionais da educação conforme previstos na Constituição Federal Brasileira (CF/88) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Para tanto, expõe brevemente a diferença, no campo jurídico, de remuneração e salário. Apresenta ainda, os principais impactos das políticas de fundos (FUNDEF e FUNDEB) nos salários dos professores do magistério público brasileiro. Na sequência explora o teor da Lei do Piso e suas principais prerrogativas no âmbito da carreira docente.

Palavras-chave: Piso Salarial do Magistério; FUNDEF; FUNDEB.

Para melhor compreensão do significado do Piso Salarial Profissional, é necessário fazer a distinção entre salário e remuneração, que reside na seguinte interpretação, conforme CLT¹ art.457, *compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber*, nesse sentido, salário é parte da remuneração.

No direito administrativo, que trata do serviço público, a expressão usada é vencimento, pois, de acordo com a Lei nº 8.112/90 reza no Título III – Capítulo I – artigo 40: *vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público com valor fixado em lei*, ou seja, é a retribuição monetária fixada em lei pelo serviço prestado pelo servidor público, sem o acréscimo de qualquer adicional ou vantagem.

Na discussão da valorização profissional, apresentam-se pós-LDB nº 9.394/96 duas leis fundamentais para a manutenção da educação pública e para a valorização do magistério, sendo elas: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), respectivamente.

Primeiramente, criado pela Emenda Constitucional 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) consistia basicamente na distribuição de uma parcela de receitas públicas, que até então eram destinadas à educação em geral, especificamente para o ensino fundamental (BRASIL, 1996b).

O FUNDEF foi um fundo resultante das receitas públicas de estados e municípios compostas por percentuais variáveis dos seguintes impostos: (estaduais) Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp); e (municipais): Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ICMS, IPI-Exp. E também 15% dos recursos da Lei Kandir.²

A aplicação deveria acontecer na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e na valorização dos profissionais da educação, em ambas situações no e do ensino fundamental, conforme destaca a lei:

Art. 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 no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração. (BRASIL, 1996).

Sua implantação proporcionou um aumento na melhoria salarial de professores em algumas regiões do país, como no caso da Região Nordeste, pois o fundo previa que 60% dos gastos deveriam ocorrer diretamente na remuneração dos profissionais, ainda que não previsse aumento dos recursos vinculados pela lei, mas definisse normas para sua aplicação. No entanto em outras regiões, como é o caso da Região Sul, o FUNDEF não teve um efeito muito significativo nos salários dos professores (ANUATTI NETO; FERNANDES; PAZELLO, 2002).

Outro fator a se considerar foi que as melhoras salariais aconteceram em pequenos municípios e em regiões mais pobres do que ricas e, conseqüentemente, para professores mais mal remunerados. Conforme análise de ANUATTI NETO, FERNANDES & PAZELLO (2002):

Os resultados apontam que, em média, o FUNDEF teve um impacto positivo sobre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental. Entretanto, este impacto é diferenciado segundo esferas de governo, regiões e porte dos municípios. As maiores estimativas do "efeito" FUNDEF foram obtidas para professores da rede municipal da região nordeste (entre 26,13% e 51,62%) e as menores para professores da rede estadual da região sul (entre -10,78% e 0,8%). De modo geral, o FUNDEF tende a beneficiar mais os professores da rede municipal do que os da rede estadual; os professores das regiões mais pobres do que os das mais ricas; e os

¹ Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) criada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, em 1.º de maio de 1943, foi sancionada pelo presidente Getúlio Vargas. Essa lei unifica toda a legislação trabalhista do Brasil.

² Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87/96): Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp87.htm>>. Acesso em: 30 de maio 2010).

professores das menores cidades do que os dos grandes centros urbanos. (ANUATTI NETO, FERNANDES & PAZELLO, 2002, P.19)

Dessa forma, sua ação se focou mais no sentido de reduzir as desigualdades presentes na remuneração dos professores nas diferentes regiões do país do que da melhoria salarial para todos os docentes brasileiros da rede pública de ensino.

O FUNDEF tinha um viés emergencial e provisório. Emergencial porque tinha a finalidade de melhorar as condições do ensino fundamental público no Brasil, cuja meta principal, no arcabouço das reformas educacionais daquela década, consistia em atingir a universalização de vagas, o acesso e a permanência nesse nível de ensino, estabelecido como obrigatório. E provisório porque considerava que a meta para tal universalização deveria ocorrer num prazo de 10 anos, quando deveria ser constituído um novo fundo para atender toda a educação básica, educação infantil e, especialmente, o ensino médio, uma vez que os alunos oriundos do ensino fundamental exerceriam “pressão intra-sistêmica” por vagas no ensino médio, conforme explica SANTOS, (2005)

Nesse contexto, o FUNDEF caminhava para a extinção, sendo pautada na agenda política a necessidade de um novo fundo. Dessa maneira, o FUNDEB é criado pela Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07, que em seu teor, basicamente, amplia os níveis de ensino a serem contemplados, ou seja, estende a aplicação dos recursos financeiros, agora para toda a educação básica, e com

a vigência de 14 anos, a partir de 2007.

Com a instituição do FUNDEB passaram a constituir o fundo, além das receitas previstas no FUNDEF, as seguintes receitas: Imposto sobre Transmissão causa mortis e doação (ITCMD), de quaisquer bens ou direitos (Estadual), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (participação municipal), e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (participação municipal).

As principais novidades trazidas pelo FUNDEB centraram-se justamente na valorização profissional, sendo elas: fixação e prazo para a elaboração de lei federal sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e definição das funções que constituem a categoria do profissional da educação.

Quanto da utilização dos recursos do fundo, o artigo 22 da Lei nº 11.494/07 reafirma o que antes estava previsto no FUNDEF, agora com extensão a toda educação básica, ou seja, aplicação de pelo menos 60% dos recursos totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Dessa maneira, o FUNDEB mantém o caráter de valorização dos profissionais da educação, como antes já havia feito o FUNDEF, mas com as mesmas limitações que já aconteciam com o fundo para o ensino fundamental, conforme descreve DAVIES (2006):

Deve-se ressaltar ainda que, como o mecanismo do Fundeb é o mesmo do Fundef, ou seja, é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a nada espetacular complementação federal, os ganhos de uns governos significarão perdas para outros, na mesma proporção, com exceção daqueles em que houver complementação, que poderá ser significativa em termos percentuais e mesmo absolutos nas Unidades da Federação que não alcançaram o valor mínimo nacional, mas não em termos nacionais, ou seja, no conjunto do país. Assim, naqueles que perderem 60% do Fundeb muito provavelmente não resultarão em melhoria salarial. (DAVIES, 2006, p.64)

Ainda no contexto da valorização profissional via remuneração, no ano de 2008 foi aprovada a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), Lei nº 11.738/08, previsto na Constituição Federal do Brasil 1988 (CF) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9394/96 (LDB), tal como dispõe-se:

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

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional 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. (BRASIL, 1996).

O PSPN abrange, em seu teor, pelo menos três aspectos significativos no escopo da valorização profissional, sendo eles: 1) garantia de um piso salarial profissional; 2) ampliação da hora-atividade; e 3) elaboração de Plano de Carreira e Remuneração a todos os profissionais do magistério.

A lei em si trata basicamente de um parâmetro salarial mínimo a ser pago aos docentes por jornada de trabalho de no máximo 40 horas para os professores com formação em nível médio; hora-atividade de 33% para os profissionais do magistério público da educação básica; e, ainda, a obrigatoriedade por parte da União, estados e municípios de elaborar em suas esferas os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério. De acordo com ABICALIL:

O PSPN não é o salário, o vencimento, ou a remuneração do profissional de educação numa determinada carreira, seja federal, estadual, municipal ou de empresa privada. É o valor mínimo abaixo do qual não pode ser fixada a remuneração de início de carreira de um determinado profissional, em regime de trabalho integral. Para todos os brasileiros, existe um salário-mínimo que, se corresponder a um regime de 44 horas, deve ser suficiente para a vida digna do cidadão e de sua família, de acordo com o art. 7º, inciso IV da Consti-

tuição Federal. [...] Entretanto, a profissão do professor – como várias outras – recebe tratamento especial de valorização salarial acima das demais. Esta distinção é balizada pela afirmação de um piso salarial, já previsto no inciso V do art. 7º e expresso no inciso V do art. 206 da mesma Constituição Federal. (ABICALIL, 2008, p.71)

No entanto, quando da implementação da lei na União, nos estados, municípios e no Distrito Federal, a categoria dos profissionais do magistério da educação básica pública foi surpreendida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167 no Supremo Tribunal Federal (STF), impetrada por cinco estados do Brasil, entre os quais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará.

A ação versava diretamente sobre os artigos, parágrafos e incisos a seguir descritos:

Art. 2º [...]

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I - [...]

II - a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III - a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente. (ADI, 2008)

Uma das alegações dos governadores era que a lei deveria tratar apenas do piso salarial, no entanto ela legisla também sobre a jornada de trabalho, principalmente quando determina 1/3 da carga horária de trabalho para hora-atividade. Para Pinto (2009):

Muito embora a primeira lei geral da educação do País, aprovada em 15 de outubro de 1827, dedicas-

se sete de um total de 17 artigos aos professores, definindo inclusive o valor de seus vencimentos, foram necessários 121 anos para que se criasse, no Brasil, um piso-salarial para os profissionais do magistério, com a aprovação da Lei nº 11.738/08. E, o que é mais grave, antes mesmo de entrar em vigor, esta lei, por decisão do Supremo Tribunal Federal, já teve suspensão, em caráter liminar, a vigência de preceitos fundamentais, em particular o § 4º do seu art. 2º, o qual determina que na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite de 2/3 da carga horária para o desempenho de atividades de interação com o educando, a chamada hora-atividade. (PINTO, 2009, p.51)

Outro argumento era o impasse sobre o que se compreende por piso, se é o vencimento que é somente a retribuição pecuniária recebida pelo servidor ou a remuneração que agrega o vencimento mais as vantagens ou adicionais. Nesse sentido, os governadores entenderam que o piso possa ser toda a remuneração percebida pelos professores.

Essa ação promovida pelos governadores baseava-se no argumento que aqueles artigos feriam a autonomia dos estados e municípios, gerava a violação do princípio federativo e provocava grande impacto financeiro nas receitas dos estados.

No entanto, não havia como propor um piso salarial sem atrelar a uma jornada de trabalho específica, pois um dependia do outro; em suma, significava aquilo que deveria ser pago ao trabalhador por uma determinada jornada de trabalho.

Sob o ponto de vista de uma rápida análise, a alegação quanto à autonomia dos entes federativos poderia ser um argumento frágil, pois a criação da lei buscava garantir uma certa equidade nas diferentes carreiras do magistério público em todo país.

Em relação ao impacto financeiro, era preciso levar em consideração que todos os entes federados poderiam ter incluído em suas leis orçamentárias tal gasto, pois a normativa já estava prevista na Constituição a partir da Emenda Constitucional 53 sancionada na Lei nº 11.494/07 – do FUNDEB.

A possibilidade de implementação da lei, já estava anteriormente posta, pois, desde a criação do FUNDEB, foram realizados estudos sobre o impacto financeiro nos orçamentos dos entes federativos, sendo calculados, inclusive, a partir dos orçamentos dos entes federados com menor capacidade de recursos financeiros, ficando provado que a implementação da lei era possível. Dessa maneira o artigo 4º do PSPN afirmava que a União complementaria, considerando os recursos vinculados à educação, os

orçamentos daqueles que não tivessem condições de cumprir a lei.

Outra polêmica que envolveu, e que ainda permanece, quanto à lei do PSPN, refere-se ao reajuste anual do seu valor. Não há consenso entre o Ministério da Educação (MEC) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), uma vez que ambos tem interpretações diferenciadas a respeito do índice desse reajuste.

Os itens contestados pela ADI 4.167 foram julgados pelo STF em 2011, que na ocasião reconheceu como piso os vencimentos recebidos pelos professores e não a remuneração total, que são além dos vencimentos, as gratificações, auxílios, entre outros. Quanto a questão do emprego de 1/3 de hora-atividade dentro da jornada do professor, houve empate na decisão dos ministros do STF, ficando portanto essa situação a ser resolvida judicialmente, ou não, via leis municipais e estaduais. Diante disso, as demais indicações da Lei deveriam ser cumpridas desde 2008.

Para se compreender o efeito do PSPN sob o vencimento dos profissionais do magistério, pode-se analisar a tabela 1, com dados coletados através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tabulados pelo MEC 2009 considerando o valor fixado em 2008 de R\$ 950,00³.

TABELA 1 - SALÁRIO MÉDIO ⁽¹⁾ - PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - REDE PÚBLICA NÃO FEDERAL

CLASSIFICAÇÃO	UF	2008
1º	Distrito Federal	3.360
2º	Rio de Janeiro	2004
3º	São Paulo	1845
4º	Mato Grosso do Sul	1759
5º	Roraima	1751
6º	Rio Grande do Sul	1658
7º	Paraná	1633
8º	Acre	1623
9º	Amapá	1615
10º	Sergipe	1611
11º	Amazonas	1598
12º	Tocantins	1483
13º	Minas Gerais	1443
14º	Mato Grosso	1422
15º	Pará	1417

³ O valor do piso em 2014 é de R\$1.697,37 desde 1º de janeiro data em que, conforme a lei, o piso salarial deve ser reajustado. O reajuste deve ocorrer anualmente.

16º	Espírito Santo	1401
17º	Rondônia	1371
18º	Santa Catarina	1366
19º	Goiás	1364
20º	Maranhão	1313
21º	Alagoas	1298
22º	Rio Grande do Norte	1232
23º	Ceará	1146
24º	Bahia	1136
25º	Piauí	1105
26º	Paraíba	1057
27º	Pernambuco	982
	BRASIL	1527

FONTE: PNAD-IBGE/ Tabulação: Assessoria do Ministro

(1) Renda do trabalho principal padronizado para 40 horas semanais.

Podia-se observar que o menor salário médio referia-se ao estado de Pernambuco, que pagava R\$ 982,00, e o maior, ao Distrito Federal, que pagava R\$ 3.360,00. O estado do Paraná pagava R\$ 1.633,00 e situava-se entre os 10 estados que melhor pagavam, ocupando a 7ª posição.

De todo modo, não se percebia, até 2008, vencimento menor que o estipulado pelo PSPN. Mas não se pode esquecer que a tabela traz informações de salário médio, o que quer dizer que não retratava a realidade de cada município em particular. Outro aspecto é que a CNTE entende que o piso deve ser pago por jornada, independente das horas que a compõem.

Diante dos pressupostos apresentados, reconhece-se que tanto a Lei do Piso, o FUNDEF e FUNDEB foram estratégias desenvolvidas no âmbito das políticas educacionais, em especial de financiamento e remuneração, como forma de implementar ações de valorização aos profissionais da educação.

No entanto, é importante destacar que se fazem necessários estudos sobre a efetividade do PSPN nos estados e municípios para que se possam revelar as diferenças e desigualdades que poderão ser eliminadas ou diminuídas com a aplicação do piso.

É nesse sentido que reside a importância do PSPN, ou seja, de não mais admitir, em nenhum lugar do Brasil, salários aos docentes da rede pública de educação básica, em discordância com os preceitos legais, é portanto, um horizonte no sentido da valorização, por isso o seu emprego do piso, juntamente com a implementação dos planos de carreiras no Brasil, tratam-se de parâmetros mínimos para a evolução das condições de trabalho dos professores.





Referências bibliográficas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, nº 4.167 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

ABICALIL, C. A. **Piso salarial: constitucional, legítimo, fundamental**. Revista Retratos da Escola/ CNTE, Brasília, v.2, n.2/3, jan./dez. 2008.

ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. **Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempos de Fundef**. Revista de Economia Aplicada da FEARP USP, v.8, p.414-437, 2004. Disponível em: <www.fearp.usp.br>. Acesso em: 12 out. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU, Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DOU, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 21 jun. 2007 e retificado no DOU de 22 jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. DOU, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

DAVIES, N. **A política de fundos no financiamento da educação - Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?** In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M. Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

PINTO, J. M. R. **Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira**. Retratos da Escola/CNTE, Brasília, v.3, n.4, jan./jun. 2009.