

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 1º/8/2013, Seção 1, Pág.17.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

| | | |
|--|--------------------------|----------------------------------|
| INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica | | UF: DF |
| ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. | | |
| RELATORA: Maria Izabel Azevedo Noronha | | |
| PROCESSO Nº: 23001.000050/2012-24 | | |
| PARECER CNE/CEB Nº: 18/2012 | COLEGIADO: CEB | APROVADO EM: 2/10/2012 |

I – RELATÓRIO

Apresentação

No uso de suas atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do seu papel de formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira, o Conselho Nacional de Educação vem se debruçando sobre todas as questões que afetam a situação dos profissionais do setor.

Considerando as transformações que hoje ocorrem na educação nacional, das quais o Conselho Nacional de Educação (CNE) é também ator, foi nomeada, no âmbito da Câmara de Educação Básica (CEB) uma Comissão Especial destinada a estudar as diretrizes e normas vigentes, debatê-las e propor adequações ao novo ordenamento legal sobre a carreira dos profissionais da Educação Básica. Esta comissão é composta pelos conselheiros Raimundo Moacir Mendes Feitosa, presidente, Maria Izabel Azevedo Noronha, relatora, e Luiz Roberto Alves, membro.

Hoje, em razão da importância da temática que estuda, tal comissão tornou-se uma das comissões permanentes da Câmara de Educação Básica. Nesta condição, propomos o presente Parecer que, com base na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), estuda a concepção e implantação da Lei nº 11.738/2008, a partir da apresentação ao Conselho Nacional de Educação de um conjunto de reflexões sobre o tema, das quais parte está contida neste texto. Ressalte-se que, antes que se tornasse parecer, o texto base deste trabalho ficou disponível para consultas por 30 dias no site do Conselho Nacional de Educação.

No contexto deste trabalho, o CNE exarou três importantes Resoluções. Duas delas tratam, respectivamente, das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e Resolução CNE/CEB nº 2/2009) e das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública (Parecer CNE/CEB nº 9/2010 e Resolução CNE/CEB nº 5/2010). A terceira define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010.)

O Parecer CNE/CEB nº 9/2009, enfatiza que a valorização profissional se dá na articulação de três elementos constitutivos: carreira, jornada e piso salarial. Esse entendimento tem por objetivo garantir a educação como direito inalienável de todas as crianças, jovens e adultos, universalizando o acesso e a permanência com efetiva aprendizagem na escola. Caracteriza um grande desafio para a educação brasileira a tão almejada qualidade social da educação (Parecer CNE/CEB nº 7/2010).

O parecer que ora apresentamos não pretende esgotar as questões relacionadas à lei do piso salarial, mas tem um significado especial para os trabalhadores em educação, tendo em vista a afirmação da necessidade de sua valorização profissional e do reconhecimento de seu papel fundamental no processo educativo.

Nossa expectativa é a de que este trabalho possa ser referência e objeto de consulta para os atuais e futuros professores e profissionais do magistério, que precisam de respostas para questões que vem sendo formuladas em seguidas consultas a esta relatora e que poderão ser formuladas em futuras demandas.

Submetido ao debate e escrutínio da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, foi o presente Parecer aprovado pela unanimidade dos Conselheiros e, posteriormente, remetido no prazo legal ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação para homologação. Entretanto, o Parecer e a Resolução dele decorrente receberam, num primeiro momento, propostas por escrito de alterações da parte da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e, também, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED).

Frente a essas manifestações, realizou-se no dia 8 de agosto de 2012, no auditório Cecília Meireles, na sede do Conselho Nacional de Educação, em Brasília, reunião da Câmara de Educação Básica com a presença, além dos Conselheiros, de mais 30 pessoas, de oito estados, na qual foram apresentadas as propostas da CNTE e do CONSED, já conhecidas, e, verbalmente, as proposições da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), tendo sido entregue ao CNE, na ocasião, documento contendo essas propostas.

Como encaminhamento, ficou definida a realização, em 21 de agosto de 2012, em Brasília, de uma reunião de entendimento, com a presença de representantes do CNE, da CNTE, do CONSED, da UNDIME e, também, do MEC, na qual se analisariam e se debateriam as propostas apresentadas. Nessa reunião, compareceram as citadas entidades e processou-se o debate e incorporação das propostas de alteração contidas no texto do Parecer, revisado por esta relatora. A delegação do CONSED, por meio de sua presidente, Maria Nilene Badeca da Costa, leu um documento que já havia sido analisado anteriormente. Na sequência, esta relatora declarou haver realizado mudanças no texto que iam ao encontro das propostas apresentadas pelo CONSED. Ao mesmo tempo, a presidente da UNDIME, Cleuza Repulho, também presente, declarou que sua entidade sentia-se totalmente contemplada pelas alterações propostas pela relatora deste Parecer.

Frente a isto, a delegação do CONSED refletiu acerca das considerações feitas, propondo que o documento a ser examinado e votado em ocasião oportuna pelo Conselho Nacional de Educação se limitasse ao Parecer e não contivesse uma Resolução. Para além das alterações já propostas no texto, a comissão propôs, também, que a tabela anexa, contendo a composição das horas da jornada de trabalho, de acordo com a Lei nº 11.738/2008, fosse incorporada ao texto do Parecer, o que foi aceito por todos. Registre-se que todo esse processo foi mediado pelo conselheiro e presidente da CEB e da Comissão, Raimundo Moacir Mendes Feitosa. Ao final do encontro, ficou definida uma nova reunião de entendimento para fechar o texto final do Parecer, com a presença de representantes da CNTE, do CONSED, da

UNDIME e do MEC. A comissão prontificou-se a encaminhar nova versão do Parecer para análise de todos os envolvidos.

Nova reunião realizou-se em 25 de setembro de 2012, com a presença de representantes da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), da CNTE, do CONSED, da UNDIME e do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, conforme lista de presença anexada ao processo. Feita a leitura do Parecer, verificou-se que o texto, com a incorporação das contribuições advindas da reunião realizada em 21 de agosto de 2012, estava de acordo com as alterações propostas por todas as entidades presentes.

Este Parecer expressa o riquíssimo debate ocorrido que, a partir das diferenças iniciais e pontuais, gerou um consenso em torno da aplicabilidade da composição da jornada de trabalho dos professores, prevista na Lei nº 11.738/2008.

Regime de colaboração

O Brasil vive um momento rico de elaboração e implementação de suas políticas educacionais.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em março e abril de 2010 em Brasília, foi um momento ímpar neste processo de elaboração das políticas educacionais. Articulando a participação da sociedade civil organizada, autoridades e gestores educacionais, entidades representativas dos profissionais da Educação e dos estudantes, entidades sindicais e populares e representativas de pais, mães ou responsáveis pelos estudantes, a CONAE deliberou e consolidou, no seu documento final, diretrizes e metas a partir de um tema central: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação.

Concretizada por meio de uma ampla mobilização desde as escolas e instituições educacionais, passando por atividades locais e conferências municipais, intermunicipais e estaduais, a CONAE se constituiu em espaço social de discussão da educação brasileira, definindo caminhos para a construção de um projeto nacional de educação e de uma política de Estado para a Educação, que se concretizará no Plano Nacional de Educação (PNE), ora em tramitação no Congresso Nacional.

Antes da CONAE, realizou-se, em 2008, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), igualmente estruturada a partir de atividades locais e regionais, conferências municipais, intermunicipais, estaduais, culminando com a Conferência Nacional. A exemplo da CONAE, a CONEB discutiu, deliberou e consolidou propostas para a estruturação mais igualitária da educação nacional.

Neste contexto, diversas iniciativas legislativas e normativas no âmbito do Estado, bem como iniciativas da sociedade civil organizada, buscam a garantia da autonomia administrativa de Estados e Municípios, reafirmando o pacto federativo, base da Constituição Federal. Assim, estas iniciativas apontam para a concretização do regime de colaboração entre os entes federados, conforme preveem a Constituição Federal e a Lei nº 9.394/96 (LDB):

A Constituição Federal dispõe que:

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Art. 241 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a

transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A LDB determina:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

A própria CONAE teve como seu eixo central a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, que se concretiza por meio do regime de colaboração. Da mesma forma, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Lei nº 11.494/2007, e a instituição da Emenda Constitucional nº 59/2009 (à qual doravante nos referiremos simplesmente como EC 59, denominação que já foi assimilada pelos profissionais da educação) como medidas estruturantes da Educação Básica, dizem respeito ao regime de colaboração e apontam para o sistema nacional de educação.

Resultado das lutas e mobilizações dos profissionais da educação e outros setores e movimentos sociais, combinadas com a sensibilidade e disposição para o diálogo do Governo Federal, o FUNDEB incorpora a concepção de Educação Básica como processo contínuo e articulado, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, incluindo todos os níveis e modalidades (abarcando, portanto, todos os entes federados) e assegurando seu financiamento.

A EC 59 permitiu a alocação de mais recursos para a educação, ao extinguir a Desvinculação das Receitas da União (DRU) para o setor; estabelece que o ensino será obrigatório e gratuito para a população de 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (medida a ser implementada em todos os sistemas até 2016) e exige que lei federal estabeleça o Sistema Nacional de Educação com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os entes federados.

Também contribui para a concretização do regime de colaboração entre os entes federados a instituição da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), por adesão. O objetivo do exame é ajudar Estados e Municípios na seleção de professores para trabalhar nas redes públicas. O professor interessado participa da prova e, de posse da nota, poderá ser selecionado para trabalhar nas redes de ensino dos Estados e municípios que aderirem à proposta.¹

Ressalte-se que *o advento do FUNDEB possibilitou à União e aos entes federativos, por meio de um regime de colaboração, implementar políticas públicas no sentido de focar a garantia dos direitos almejados pelo art. 206, I e VII, combinado com o art. 3º, III, da Carta Magna, bem como de estabelecer o piso do magistério com vistas a valorizar a maior parte dos profissionais da educação em exercício nas unidades escolares.*²

¹ Portaria Normativa MEC nº 3, de 2 de março de 2011.

² Parecer CNE/CEB nº 9/2009 (Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

As Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira do Magistério da Educação Básica Pública (Resolução CNE/CEB nº 2/2009) também contém uma série de dispositivos que, ao mesmo tempo, pressupõem e articulam medidas de colaboração entre os entes federados em relação à valorização dos profissionais da educação.

Estas medidas devem prever, por exemplo, conforme possibilita o art. 241 da Constituição Federal, já explicitado na Res. CNE/CEB nº 2/2009, em seu art. 4º, inciso XIII e art. 5º, inciso XXII, a remoção e o aproveitamento dos professores quando da mudança de residência e da existência de vagas nas redes ou sistemas de destino, sem prejuízo para os direitos dos servidores do respectivo quadro funcional.

Da mesma forma, como dispõem o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9.394/96 e o art. 23 da Constituição Federal, os entes federados, por legislação própria, poderão prever a recepção de profissionais do magistério de outros entes federados por permuta ou cessão temporária, havendo interesse das partes e coincidência de cargos, no caso de mudança de residência do profissional e existência de vagas, na forma de regulamentação específica de cada rede ou sistema de ensino, inclusive para fins de intercâmbio entre os diversos sistemas, como forma de propiciar ao profissional da educação sua vivência com outras realidades laborais, como uma das formas de aprimoramento profissional.

Medidas como as que nos referimos nos parágrafos anteriores, são absolutamente factíveis e possibilitam, sem grandes dificuldades, salvo a formulação de convênios e elaboração de leis locais, além de suprir a carência de professores, a oxigenação dos sistemas de ensino pela troca de experiências e metodologias que poderá haver. É um mecanismo muito rico que, acreditamos, pode ser experimentado com ótimos resultados.

É preciso ter em conta, como este Conselho Nacional de Educação já expressou no Parecer CNE/CEB nº 9/2009 (Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira do Magistério da Educação Básica Pública), que todas as medidas relacionadas à contratação e regime de trabalho de professores e demais servidores públicos, devem obrigatoriamente responder ao princípio da legalidade, inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

A principal diretriz que passa ao administrador o comando contido no *caput* do art. 37 é a de que, ao contrário do que acontece com os particulares, a administração pública não é livre para tratar dos seus interesses, porque há rígidos princípios que ela é obrigada a seguir.

O principal destes princípios é o da legalidade que, em poucas palavras, é o princípio que afirma que a Administração, quando deseja qualquer ação ou omissão, só pode concretizar sua vontade se há lei que, expressamente, comande a ação ou omissão desejada. Este princípio, igualmente, vale quando o assunto que a administração resolve abordar são os servidores públicos.

Se a administração deseja servidores públicos, deve haver lei que expresse esta necessidade. Se quiser pagar servidores públicos, majorar-lhe os vencimentos, acrescentar gratificações, estruturar uma carreira, haverá de existir lei que comande todos estes desejos.

Lei, no *stricto sensu*, é a norma que passa pelo processo de discussão no Poder Legislativo, independentemente da origem do projeto de lei (que pode ter origem no Poder

Executivo, no Legislativo ou no Judiciário, além daqueles projetos de lei que têm origem com a iniciativa popular).

O único instrumento legislativo que pode criar, modificar ou extinguir direitos é a lei.

Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções e afins são também normas, cuja função é diferente da lei. Enquanto a lei diz o direito, as demais normas regulamentam o direito dito pela lei, sem, no entanto, modificar, extinguir ou criar direitos.

Assim, viu-se que é a lei no seu sentido estrito, que comanda a administração pública.

É também verdade que a lei é um ente normativo que não está desvinculado de um sistema legal estruturado. Esta estruturação cria hierarquia entre as normas.

Há determinado período do ano em que as redes e os sistemas oficiais de ensino sofrem, porque há o entendimento de que não se podem admitir professores nos anos eleitorais durante o período de três meses que antecedem o pleito eleitoral e até a posse dos eleitos, nos termos do art. 73, V da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Ocorre que, no caso, há dois comandos que se contradizem. Um, o constitucional, que afirma que a educação é imprescindível. O outro, o legal, que apregoa a impossibilidade de admissão de funcionários, portanto, professores, no período anterior às eleições, bem como alterações na carreira dos profissionais da educação que impliquem em alterações salariais. Na hierarquia estabelecida no nosso sistema legal, o maior comando é o comando constitucional; assim, fica consignada uma base jurídica para os casos em que haja necessidade inadiável de admissão de professores e medidas correlatas, ainda que em período que se enquadre naquele descrito no inciso V, art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Ressalvo, no entanto, que os dispositivos legais e constitucionais elencados não permitem que sejam majorados vencimentos de servidores públicos no período que vai dos três meses anteriores ao pleito eleitoral até a posse dos eleitos porque, para esta situação, não há resguardo constitucional que possa ser invocado para atenuar os efeitos da Lei nº 9.504/97 e Lei Complementar nº 101/2000.

É no contexto da busca da valorização profissional do magistério e do aprimoramento da qualidade da educação que surge a Lei nº 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, estabelecendo normas unificadas para o salário base de todos os professores, em todos os entes federados, bem como uma regra única para a composição da jornada de trabalho docente em todo o país.

A Lei nº 11.738/2008

O piso salarial profissional nacional é uma luta histórica dos educadores brasileiros. A primeira referência a um piso salarial nacional data de 1822, registrada em portaria imperial. O piso chegou a ser promulgado em 1827, mas não foi implementado. Nesses quase dois séculos a luta pelo piso salarial nacional do magistério nunca cessou.

A Lei nº 11.738/2008 é estruturada em poucos artigos, fixando o piso salarial nacional dos professores, afirmando que este piso é pago por determinada jornada e disciplinando como se compõe esta mesma jornada.

A definição do que é o piso salarial nacional está contida no § 1º do art. 2º da referida lei, assim redigido:

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.

Continuando, a mesma lei mais adiante (§ 4º do mesmo art. 2º) trata da composição da jornada de trabalho:

Art. 2º (...)

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

Logo, quando se afirma que vai se pagar certa quantia por determinado trabalho, há que se explicitar qual é a quantia e qual é o trabalho. O trabalho é tanto a quantidade de horas que se trabalha como é também a descrição dessas mesmas horas, ou seja, de como elas se dividem, dentro ou fora da sala de aula.

Não há sentido e nem possibilidade lógica em se afirmar que será pago determinado valor a um profissional sem que se diga a que se refere este valor.

O que a lei afirmou é que o piso salarial nacional é igual a R\$ 950,00 mensais (valor da época da publicação da lei), pago como vencimento (ou seja, sem que se leve em conta as gratificações e demais verbas acessórias), por uma jornada de até 40 (quarenta) horas semanais (proporcional nos demais casos), sendo que essa jornada deve ser cumprida de modo que, no máximo, 2/3 (dois terços) sejam exercidos em atividades onde há interação com os estudantes. A lei também definiu que este valor dever ser atualizado anualmente utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, aplicando-se esta metodologia, o valor do piso salarial profissional nacional é de R\$ 1.451,00.

Apesar de sua funcionalidade e de ter sido aprovada por unanimidade no Congresso Nacional, a lei foi contestada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelos governadores de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina, ainda no ano de 2008. A ação foi apoiada por outros cinco governadores, dos Estados de Roraima, São Paulo, Tocantins, Minas Gerais e Distrito Federal.

Os Estados questionaram, na sua ação, o estabelecimento da jornada de no máximo 40 horas semanais de trabalho, a composição da jornada, a vinculação do piso salarial ao vencimento inicial das carreiras dos profissionais do magistério da Educação Básica pública (não se admitindo, computar-se gratificações, bônus e outros adicionais), os prazos para a implementação e a data de vigência da lei. Contestaram, na verdade, a legitimidade da União para legislar sobre tais assuntos, alegando que a fixação do regime de trabalho dos servidores estaduais e municipais, pelo pacto federativo, caberia a essas esferas do Estado e, ao mesmo tempo, argumentaram que os custos gerados pela lei representaria riscos às finanças de Estados e Municípios.

Atendendo parcialmente aos governadores, em 17 de dezembro de 2008, o STF proferiu medida cautelar que suspendeu provisoriamente dois pontos fundamentais da lei: a composição da jornada de trabalho e a vinculação do piso salarial aos vencimentos iniciais das carreiras, passando a ser referência para o pagamento do piso a remuneração e não o vencimento inicial dos profissionais do magistério.

Entretanto, esta ADIN já foi superada por decisão definitiva daquela Corte, em dois julgamentos consecutivos, realizados em 6 e 27 de abril de 2011. No primeiro julgamento, a decisão dos juízes foi unânime pela constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008, no que se refere ao piso salarial. No segundo julgamento, a decisão apresentou um resultado de cinco votos a cinco para a composição da jornada de trabalho. Considerando o que diz o art. 97 da Constituição Federal, ou seja, que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”, ficou decidido pelo STF que a Lei nº 11.738/2008 é integralmente constitucional e deve ser aplicada por todos os entes federados.

A situação de não aplicação da lei tem ensejado enfrentamentos entre os integrantes do magistério da educação pública e os governos estaduais, seja pelo valor do piso salarial, seja pela composição da jornada de trabalho.

O mais recente destes movimentos, que unificou os profissionais do magistério de todo o país, foi a greve nacional coordenada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e realizada entre os dias 14 e 16 de março.

Em razão desta situação e em face de diferentes interpretações e enfoques que a questão vem encontrando entre autoridades e gestores educacionais e os profissionais da educação, o Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, passa a analisar o assunto por meio deste Parecer, sem pretender, evidentemente, esgotá-lo.

Desenvolvimento

Para que possa cumprir plenamente a sua função social, que é a de formar cidadãos e cidadãs plenamente conscientes da realidade em que vivem e em condições de contribuir para a realização das transformações de que a sociedade necessita, a escola precisa viver um processo de humanização. Neste sentido, ainda que a escola tenha uma estrutura perfeita, ela *não* cumprirá o papel que a sociedade dela espera se o *ser humano que nela trabalha e estuda não tiver suas necessidades atendidas*.³

Este Parecer não tem o objetivo de aprofundar-se nesta questão, mas é necessário compreender a educação em sua especificidade, qual seja, a de formar pessoas e não objetos. É nesta perspectiva que o trabalho do professor precisa ser compreendido e valorizado. Ele é o elemento mais importante do processo educativo. Seu trabalho é determinante para a qualidade da educação e contribui de forma decisiva para o desenvolvimento do país, em todas as suas dimensões. Para que a atuação do professor possa corresponder à importância deste papel social, seu trabalho precisa ser valorizado.

É também nesta perspectiva que devemos considerar a importância da Lei nº 11.738/2008, tanto em termos salariais quanto em relação às condições de trabalho concretizadas na composição da jornada de trabalho que esta lei determina.

Um dos grandes desafios da educação brasileira é alcançar a universalização do acesso e garantir a permanência e a conclusão com sucesso dos estudantes na escola, assegurando a qualidade em todos os níveis e modalidades da Educação Básica.

³ Parecer CNE/CEB nº 9/2009 (Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

No Brasil, o direito à educação está consagrado no art. 6º da Constituição Federal e seus princípios fundamentais estão inscritos nos arts. 205 e 206 da Carta Magna. Diz o texto constitucional:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

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

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da Educação Básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Ao inscrever a educação como direito universal e subjetivo, o Brasil avançou na direção da garantia de acesso à educação e, nos últimos anos, tem avançado também na questão da qualidade de ensino, mas há ainda um longo caminho a percorrer para que alcancemos a garantia do padrão de qualidade também inscrito entre os princípios constitucionais da educação nacional. Vivemos, contudo, uma época ainda mais favorável para aprofundarmos os avanços em direção a este objetivo. Em seu discurso de posse, a Presidente Dilma Rousseff foi enfática ao declarar que *somente com avanço na qualidade de ensino poderemos formar jovens preparados, de fato, para nos conduzir à sociedade da tecnologia e do conhecimento.*

A Presidente da República também se referiu à valorização do magistério como uma das condições para a busca desta qualidade, afirmando que *só existirá ensino de qualidade se o professor e a professora forem tratados como as verdadeiras autoridades da educação, com formação continuada, remuneração adequada e sólido compromisso com a educação das crianças e jovens.*

O Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, em entrevista ao portal IG, publicada no dia 6 de março de 2012, declarou: *A primeira forma de valorizarmos o professor hoje é cumprir o piso. Eu reconheço que é um reajuste forte e que há dificuldades reais. Agora, nós estamos falando em pouco mais de dois salários mínimos. Se nós quisermos ter professores de qualidade no Brasil, é preciso oferecer salários atraentes. Se não, tudo o mais que estamos falando não vai acontecer a médio prazo. Além disso, há a discussão da jornada, que deve ser um objeto de ampla negociação com os professores e entidades sindicais. A horatividade não pode ser tratada como uma questão trabalhista, desassociada de uma dimensão pedagógica.*

Entretanto, como explicitar da melhor maneira o significado do termo valorizar? Como entender, em toda a sua dimensão, a valorização do profissional do magistério, dentro da especificidade e importância de sua profissão?

A especificidade do trabalho educativo

Podemos partir do significado usual do termo “valorização”, como nos é apresentado pelos dicionários. Assim, encontramos no Dicionário Aurélio que valorização *é ato ou efeito de valorizar (-se); ter valor.* O mesmo significado pode ser encontrado no Grande Dicionário Larousse Cultural da Língua Portuguesa, mas também que *é a elevação de preço de uma mercadoria acima do nível que o jogo espontâneo da lei da oferta e procura lhe atribui.*

Para aprofundarmos nossa compreensão sobre a questão da valorização do trabalho do professor devemos levar em conta que se trata, antes de tudo, de relações de trabalho. Neste sentido, não podemos deixar de lançar mão da teoria marxista do valor, no contexto histórico do desenvolvimento do capitalismo e da existência da sociedade civil organizada em associações e sindicatos, correlacionando-a com o trabalho desenvolvido pelos servidores públicos, entre eles os professores. É preciso ter em conta o caráter diferenciado dos serviços públicos, cujo objetivo é o atendimento ao cidadão e não a produção e comercialização de mercadorias. Nesta perspectiva, o professor é considerado, nesta análise, como um trabalhador.

Para Karl Marx, somente o trabalho humano produz valor. Por intermédio do trabalho, o homem domina e supera a natureza, construindo-se, neste processo, como ser histórico e social. Pelo trabalho, produz cultura e gera conhecimentos que serão transmitidos às sucessivas gerações por meio da educação. Outros animais também trabalham, mas apenas para satisfazer necessidades imediatas. O homem é o único ser que, para além de buscar a satisfação de suas necessidades imediatas, projeta o resultado de seu trabalho. Ele define metas e, ao alcançá-las, define novas metas, sempre em busca do supérfluo, ou seja, daquilo que transcende o necessário, inclusive a sua própria natureza. Também é o único ser que constrói e utiliza instrumentos de trabalho que ampliam sua capacidade de realizar trabalhos e produzir resultados. Assim, pelo trabalho, o homem busca libertar-se de suas limitações naturais e, com isso, construir a sua liberdade.

Por meio de seu trabalho, o homem produz objetos que são úteis para quem os usa, seja para a satisfação de necessidades inerentes à própria sobrevivência, seja para a satisfação de suas necessidades culturais e espirituais ou, ainda, a produção de novos objetos que vão satisfazer novas necessidades. Portanto, cada objeto produzido pelo homem possui, em si, um valor de uso, que é sua própria capacidade de satisfazer necessidades objetivas ou subjetivas do ser humano que o utiliza.

Entretanto, no sistema capitalista, ocorre uma transmutação do produto do trabalho humano, que passa de objeto a mercadoria, ou seja, embora não perca seu valor de uso, ele

passa a existir na sociedade como mercadoria, adquirindo um valor de troca, pelo qual será comercializado no mercado, regulando as relações entre os produtores e entre todas as pessoas.

Ocorre que nem todos os homens possuem, no capitalismo, meios para produzir o necessário para a sua subsistência, devendo buscar no mercado a satisfação de suas necessidades. Para tanto, na medida em que as relações sociais são reguladas pela mercadoria, o homem que não detém meios para produzir deve comercializar sua própria força de trabalho, que se torna, assim, também uma mercadoria. Desse modo, o trabalhador deixa de ser detentor de sua própria força de trabalho, cedida ao capitalista em troca de determinada quantia de dinheiro, que o trabalhador utiliza para comprar os produtos que não tem meios para produzir. Nesse contexto, o trabalho, em vez de mediação para a construção da liberdade, torna-se um fim em si mesmo, aprofundando o abismo entre o homem caricaturado produzido na teia das relações sociais de produção, e o homem histórico, entendido como o homem sujeito.⁴ Assim, a mercadoria é o que move e o que promove as relações sociais, mediante a personificação das coisas e a redução das pessoas a meros instrumentos da produção.⁵

Ao comprar a força de trabalho do trabalhador, o capitalista o faz por um determinado período de tempo, que configura a jornada diária de trabalho. Entretanto, o tempo necessário para que este trabalhador produza a quantidade de mercadorias que corresponde, em valores de mercado, ao suficiente para sua subsistência e de sua família (assegurando a reprodução da força de trabalho, também ela uma mercadoria), não esgota toda a jornada de trabalho contratada pelo empregador. Ele continua trabalhando e produzindo até o final de sua jornada. Este excedente de trabalho gera mercadorias, que contém, em si, uma determinada quantidade de valor. A este valor a mais, que é apropriado pelo capitalista, Marx chamou de “mais-valia”.

Como toda mercadoria, a força de trabalho é unidade de valor de uso e valor de troca. O valor de troca da força de trabalho aparece, necessariamente, na forma mistificada de “preço do trabalho”, chamado salário. Tal mistificação decorre do fato de que o salário é pago em troca da realização de uma determinada quantidade de trabalho criador de novo valor em quantidade superior ao custo da força de trabalho. A diferença entre seu custo e o valor por ela produzido, mediante o consumo capitalista do seu valor de uso, constitui a mais-valia.⁶

No sistema capitalista, entretanto, esta relação singular entre os detentores dos meios de produção e o conjunto da sociedade adquire outra dimensão, muito mais ampliada. Somente pelo “valor” das mercadorias, a atividade de trabalho dos produtores independentes separados conduz à unidade produtiva que é chamada economia social, as inter-relações e mútuos condicionamentos do trabalho de membros individuais da sociedade.⁷

Deixando de lado então o valor de uso dos corpos das mercadorias, resta a elas apenas uma propriedade, que é a de serem produtos do trabalho. Entretanto, produto do trabalho também já se transformou em nossas mãos. Se abstrairmos o seu valor de uso, abstraímos também os componentes e formas corpóreas que fazem dele valor de uso. Deixa já de ser mesa ou casa ou fio ou qualquer outra coisa útil. Todas as suas qualidades sensoriais se apagam. Também já não é o produto do trabalho do marceneiro ou do pedreiro ou do

⁴ Silva, Antonia Almeida; Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor; A Teoria do Valor Em Marx e a Educação; Vitor Henrique Paro (organizador); Editora Cortez; SP; 2007.

⁵ Rubin, Isaak Illich; A Teoria Marxista do Valor.

⁶ Castro, Ramon Peña; Trabalho Abstrato e Trabalho Concreto; [http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho Abstrato e Trabalho Concreto ts \(com pequeno erro\).pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho%20Abstrato%20e%20Trabalho%20Concreto%20ts%20(com%20pequeno%20erro).pdf) (consulta em 31/3/2012)

⁷ A Teoria Marxista do Valor; Isaak Illich Rubin

fiandeiro ou de qualquer outro trabalho produtivo determinado. Ao desaparecer o caráter útil dos produtos do trabalho, desaparece o caráter útil dos trabalhos neles representados, e desaparecem, também, portanto, as diferentes formas concretas desses trabalhos, que deixam de diferenciar-se um do outro para reduzir-se em sua totalidade a igual trabalho humano, a trabalho humano abstrato.⁸

Assim, analisando mais de perto o que acontece com o valor de uso da força de trabalho, incorporada e posta em ação como parte do capital produtivo, verificamos que o trabalho concreto, vivo, subjacente na força de trabalho desempenha, a um só tempo, nada menos do que três funções: 1) conserva, transferindo-o ao novo valor de uso que produz a parte do valor dos meios de produção utilizados e consumidos produtivamente (o “trabalho abstrato” indireto, morto, chamado “capital constante”); 2) reproduz o próprio valor na parte equivalente do valor do novo produto (capital variável); 3) produz um acréscimo de valor, chamado justamente de mais-valia.⁹

O trabalhador é alienado, despossuído do resultado de seu trabalho, que aparece nas relações sociais como mercadoria, ou seja, pelo seu valor de troca e não pelo seu valor de uso. O trabalho que produz mais-valia é o trabalho abstrato, que resulta da abstração do trabalho concreto de cada indivíduo e adquire a forma de uma organização social da produção, baseada na troca, na produção e na mercantilização do trabalho humano.

No sistema capitalista, tanto a concepção de homem, quanto a de trabalho aparecem minimizadas, descaracterizadas, na medida em que o objetivo do capitalismo é a reprodução do capital, constituindo-se em um sistema econômico e social que dissocia, alija o ser humano da sua condição de sujeito histórico e social. Evidentemente, isto também interfere na organização e no desenvolvimento do processo educacional.

O trabalho do professor, a construção do projeto político-pedagógico e a gestão escolar

Os professores das redes públicas, a exemplo dos demais trabalhadores do setor público, vendem sua força de trabalho para o Estado. Seu trabalho, assim, não está diretamente vinculado à valorização do capital, não representa um investimento capitalista na produção de mercadorias e, portanto, não produz mais-valia. Entretanto, seu trabalho é diretamente afetado pela forma como está organizado o sistema capitalista e é por ele influenciado e tende a ser por ele dirigido. Nos dias atuais, a organização e a gestão do processo educativo, nas escolas, estão permeados pelos métodos gerenciais próprios da empresa privada, capitalista, na qual os trabalhadores são organizados por funções repetitivas e sequenciais, sem que qualquer um deles domine todo o processo produtivo.

Nas escolas públicas, hoje, embora muito se fale no trabalho coletivo e na valorização do trabalho do professor, há uma tendência a se reproduzir o mesmo modelo, no qual cada professor é considerado como uma das peças do processo. Assim, ele não pode inserir-se plenamente no processo, participando da definição das políticas, com condições de tempo, espaço e estrutura para interagir com seus pares e apropriar-se de seu próprio trabalho para realizar integralmente sua função social, que não é apenas a de transmitir o saber

⁸ O Capital: crítica da economia política – Livro I. 3 ed. – São Paulo: Nova Cultural, coleção; Os economistas, 1988-a

⁹ Ramon Peña Castro; Trabalho Abstrato e Trabalho Concreto; [http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho Abstrato e Trabalho Concreto ts \(com pequeno erro\). pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho%20Abstrato%20e%20Trabalho%20Concreto%20ts%20(com%20pequeno%20erro).pdf) (consulta em 31/3/2012)

historicamente acumulado, mas, também produzir novos conhecimentos e formar sujeitos conscientes, capazes de atuar de forma plena na sociedade.

A educação no setor público, diferentemente de outras áreas da atividade humana, não produz mercadorias – forma pessoas. Ela tem no ser humano seu ponto de partida e seu ponto de chegada, pois embora o processo educativo seja mediado por meios materiais, como as estruturas das escolas, equipamentos, materiais pedagógicos e outros, é na relação humana que ele se realiza. Por isso, para além de qualquer outra melhoria estrutural, embora importante, o foco das ações para aprimorar o processo educativo deve estar no desenvolvimento de políticas que valorizem o trabalho do professor e signifiquem melhor aprendizagem para os estudantes.

O coração do processo educativo, em cada unidade escolar, é seu projeto político-pedagógico. E o professor, como ator principal do processo educativo, é também formulador do projeto político-pedagógico, juntamente com os demais segmentos que compõem a comunidade escolar, como determinam os arts. 13 e 14 da LDB:

Art. 13 Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos estudantes;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os estudantes de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Desta forma, os espaços de trabalho pedagógico coletivo e outros espaços coletivos de interação do professor com seus pares e com os demais segmentos da comunidade escolar são fundamentais e devem ser contemplados em sua jornada de trabalho, pois são atividades inerentes à sua função como profissional da educação.

Como imaginar que um professor possa estar motivado para desenvolver um trabalho de qualidade se sua opinião sequer é considerada nas decisões que se tomam na escola e na gestão do sistema de ensino? Como pode o professor dedicar-se de forma plena ao seu trabalho se recebe salários ainda aviltantes, em que pesem os avanços já conquistados? Com as condições de trabalho extremamente deficientes na imensa maioria das escolas públicas em todo o país? Com salas superlotadas, violência dentro das próprias escolas, autoritarismo, escolas mal planejadas e mal construídas, jornadas de trabalho estafantes?

O que significa, então, valorizar o professor? Em primeiro lugar, estabelecer com ele uma relação de respeito a suas necessidades como profissional e como cidadão, sempre tendo como perspectiva a qualidade do ensino. Isto passa pela sua formação inicial, com qualidade;

formação continuada no local de trabalho como política estruturante de Estado para a formação permanente do professor; carreira justa e atraente; salários dignos; condições de trabalho; participação efetiva na gestão do projeto político-pedagógico de sua unidade escolar e na definição das políticas educacionais.

Neste sentido, a valorização dos profissionais da educação, com programa de formação continuada, critérios de acesso, permanência, remuneração compatível com a jornada de trabalho definida no projeto político-pedagógico é uma das condições para uma escola com qualidade social¹⁰ e deve se concretizar em cada um dos sistemas de ensino, como parte do esforço que faz o nosso país para universalizar o acesso à educação e para garantir a permanência dos estudantes na escola, assegurando a qualidade em todos os seus níveis e modalidades.

Destaquemos, aqui, a necessidade da garantia de condições de trabalho para o professor, como fator necessário para assegurar a qualidade do ensino. De um lado, devem ser garantidos salários dignos e compatíveis com a importância de sua função social e sua formação, de tal modo que ele possa se dedicar com tranquilidade e segurança à sua profissão, sem necessidade de desdobrar-se em muitas classes e escolas, com excessivo número de estudantes, ou até mesmo acumular outras atividades, o que evidentemente prejudica a qualidade de seu trabalho.

Por outro lado, devem ser garantidas estrutura física e condições ambientais satisfatórias nas escolas, equipamentos, materiais pedagógicos, organização dos tempos e espaços escolares e a correta composição de sua jornada de trabalho, sem sobrecarregá-lo com excessivo trabalho em sala de aula, diretamente com os estudantes. Isto resultará em profissionais mais motivados e mais preparados para ministrar aulas e participar de todo o processo educativo em sua unidade escolar e no sistema de ensino.

Adoecimento profissional e condições de trabalho

Outro aspecto a ser considerado é adoecimento dos professores em razão das condições de trabalho e inadequada composição da jornada, o que acarreta um custo crescente para os sistemas de ensino com a concessão de licenças e com substituições.

O estudo “Identidade expropriada – retrato do educador brasileiro” realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em 2004, mostra que distúrbios vocais, *stress*, dor nas costas e esgotamento mental e físico são as principais causas de afastamentos de cerca 22,6% dos professores por licenças médicas em todo o Brasil. Ao mesmo tempo, de acordo matéria publicada pelo jornal Folha de S. Paulo, que teve como fonte dados oficiais, somente de janeiro a julho de 2010 foram concedidas na rede estadual de ensino paulista 92 licenças médicas diárias por motivos de saúde, o que representa 19 mil professores ao ano, sobretudo por problemas emocionais, e nada indica que este índice tenha se reduzido. A rede conta com cerca de 220 mil professores.

Pesquisa da Universidade de Brasília (UnB), realizada para a CNTE em 1999, a primeira sobre o tema no Brasil, ouviu 52 mil professores, em 1440 escolas nos 27 Estados brasileiros. Naquele momento, os dados revelaram que, em nível nacional, 48% dos

¹⁰ Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010 (Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica).

educadores sofriam algum tipo de sintoma do *burnout*, que provoca cansaço, esgotamento e falta de motivação.

Outra pesquisa, também desenvolvida pela UnB na Região Centro-Oeste do país e divulgada em 2008, corrobora esses dados, indicando que 15 em cada 100 professores da rede pública básica sofrem da Síndrome de *burnout*. O estudo foi realizado ouvindo oito mil professores da região e identificou três sintomas mais citados pelos entrevistados: baixa realização profissional, alto grau de esgotamento emocional e distanciamento dos estudantes.

Em abril de 2010, a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), entidade ligada ao Governo Federal, publicou a pesquisa “Condições de trabalho e suas repercussões na saúde dos professores de Educação Básica no Brasil”. Segundo a publicação, corroborando resultados de outras pesquisas:

As duas maiores queixas médicas dos professores que participaram de nosso estudo foram os problemas de voz, anteriormente citados, e os transtornos psicológicos, expressos sob a denominação de estresse, depressão, nervosismo, burnout e sempre relacionados a sentimentos de cansaço, frustração, culpa, desânimo, baixa auto-estima, excesso de trabalho.

Em outro trecho, o estudo afirma:

(...) podemos esboçar um quadro sobre as situações que mais causam sofrimento no trabalho de professor: ver-se constrangido (por meio de avaliações ou ameaças explícitas ou veladas) a fazer o que não acha correto; não conseguir fazer o que acha correto (por falta de infraestrutura das escolas, falta de instrumentos pedagógicos, falta de tempo, falta de formação, falta de apoio), ser confrontado com situações com as quais não sabe lidar (violência, extrema pobreza), ser considerado culpado pelas mazelas da educação, sentir-se isolado nos seus problemas, sem apoio de instâncias colegiadas, não ver seu esforço nem seu trabalho reconhecidos, sentir que seu trabalho tem sido desvalorizado, social e financeiramente.

Outros estudos estaduais, regionais ou de âmbito nacional confirmam esses dados sobre a saúde dos professores, sobretudo no que se refere às principais doenças que acometem estes profissionais e as razões mais citadas para esta situação, entre elas a superlotação das salas de aula, barulho, número excessivo de aulas, entre outras.

Um exemplo é o Estado de São Paulo. Pesquisa do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP/DIEESE), realizada em 2010, também aponta como as principais causas do adoecimento dos professores o estresse, as doenças da voz, tendinites, lesões por esforço repetitivo (LER) e bursites. Depois das dificuldades de aprendizagem dos estudantes e da superlotação das salas de aula, a jornada de trabalho excessiva aparece como a terceira causa mais citada pelos professores como razões de sofrimento no trabalho. A pesquisa também constatou que mais de 52% dos professores trabalham entre 31 e 40 horas por semana e mais de 10% trabalham mais de 40 horas semanais. Vinte por cento dos entrevistados desenvolvem outra atividade profissional além do magistério.

Para que tais questões possam ser debatidas e resolvidas, a Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, prevê que sejam constituídas no âmbito das redes e sistemas de ensino:

(...) comissão paritária, entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar, para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade.

A título de ilustração, dados do estudo “Um olhar para o interior das escolas primárias” (UNESCO, 2008, Indicadores Mundiais de Educação para Países em Desenvolvimento, maio de 2008, p. 133) mostra que, na comparação com outros 10 países¹¹, o Brasil é um dos que tem um dos menores tempos médios destinados às atividades extraclasse, cerca de 15% da jornada, no caso de professores que lecionam em apenas uma escola. No caso de professores que lecionam em mais de uma escola esta média cai ainda mais, ficando abaixo dos 10% da jornada semanal de trabalho.

No contexto da lei que trata do piso e da luta pela implantação da jornada ali prevista, conjuntamente com a melhoria das condições gerais de trabalho dos professores, se os governos investirem na valorização docente, deixarão de gastar recursos com licenças médicas e outras consequências do adoecimento dos professores, podendo investir mais na qualidade de ensino, beneficiando, sobretudo, as crianças e jovens usuários da escola pública.

Valorização profissional e qualidade do ensino

Como já vimos, a Constituição Federal assegura que:

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

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

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96) discorre em seus arts. 62 e 67 sobre a formação do magistério. O art. 67 determina que os sistemas de ensino promovam a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, os seguintes direitos:

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

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este 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.

¹¹ Argentina, Chile, Índia, Malásia, Paraguai, Filipinas, Sri Lanka, Tunísia, Uruguai.

Como visto, é princípio constitucional a valorização dos profissionais da educação escolar e, como princípio específico, a necessidade de piso salarial nacional.

Observa-se, então, que a tônica dos dois incisos constitucionais citados acima é a da valorização do magistério, cujos docentes estão incluídos entre os profissionais da Educação Básica.

Ressaltamos que o eixo da valorização dos profissionais da educação, como suporte para uma educação de qualidade, é que deu respaldo às diretrizes políticas e legais emanadas pela Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

No espaço de tempo entre a aprovação da Constituição de 1988 e a LDB, o Brasil presenciou, também, a aprovação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), que definiu como meta de valorização salarial, o seguinte:

Aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, através de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salários e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social. (BRASIL, 1993, p. 43).

Podemos discordar do conceito de produtividade aplicado à educação, por entendermos que os resultados do processo educativo não são quantificáveis de acordo com este critério, mas se refletem na aprendizagem dos estudantes, com qualidade. Porém, de acordo com o documento acima citado, a implementação de uma política de longo alcance para o magistério era condição precípua para que se atingisse os objetivos de elevação dos padrões de qualidade educacional. Apontava, enquanto política de financiamento, a criação de fundos, programas e projetos, no sentido de promover a equalização social de oportunidades para todas as regiões.

É nesse contexto que foram criados os Fundos – FUNDEF e depois FUNDEB – e se publicou a Lei Federal nº 11.738/2008.

Cabe esclarecer que o Projeto de Lei do piso salarial, que foi aprovado em caráter definitivo, resultou de amplo debate envolvendo a sociedade, os gestores das três esferas de governo e o Congresso Nacional. É fruto, também, de dois Projetos de Lei: um oriundo do Ministério da Educação (MEC), e outro do Senado Federal (PL nº 7.431/2006). Assim, regulamentou-se o piso salarial nacional pela Lei nº 11.738/2008. Portanto, a referida Lei resultou da fusão dos dois Projetos de Lei que tramitaram no Congresso Nacional.

Os conceitos de piso e de profissionais do magistério dispostos no art. 2.º da Lei nº 11.738/2008 possuem abrangência nacional. O seu objetivo é propiciar maior isonomia profissional no país, e sua incidência se dá sobre os profissionais habilitados em nível superior ou nível médio, na modalidade Normal, atuantes nas redes públicas de Educação Básica da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esse artigo fixa, também, a composição da jornada de trabalho sobre a qual se aplicará o piso salarial nacional. Três pilares da carreira profissional encontram-se contemplados nesse conceito: salário, formação e jornada. Ao mesmo tempo, é requisito para a existência de uma escola com qualidade social a

interrelação entre organização do currículo, do trabalho pedagógico e da jornada de trabalho do professor, tendo como objetivo a aprendizagem do estudante.¹²

Implementação da Lei nº 11.738/2008

Em relação à constitucionalidade do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, transcrevemos parte do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, quando fala da importância de um terço da jornada ser destinado para atividades extra-aula:

Eu ousaria, acompanhando agora a divergência iniciada pelo Ministro Luiz Fux, entender que o § 4º também não fere a Constituição pelos motivos que acabei de enunciar, pois a União tem uma competência bastante abrangente no que diz respeito à educação.

Eu entendo que a fixação de um limite máximo de 2/3 (dois terços) para as atividades de interação com os estudantes, ou, na verdade, para a atividade didática, direta, em sala de aula, mostra-se perfeitamente razoável, porque sobrarão apenas 1/3 (um terço) para as atividades extra-aula.

Quem é professor sabe muito bem que essas atividades extra-aula são muito importantes. No que consistem elas? Consistem naqueles horários dedicados à preparação de aulas, encontros com pais, com colegas, com estudantes, reuniões pedagógicas, didáticas; portanto, a meu ver, esse mínimo faz-se necessário para a melhoria da qualidade do ensino e também para a redução das desigualdades regionais.

O julgamento ocorreu em 27 de abril de 2011 e, portanto, desde então, cada Unidade da Federação deveria organizar as jornadas de trabalho docentes de acordo com o disposto no § 4º do art. 2º.

Consagrou-se a tese jurídica, portanto, que dá lastro aos dizeres da lei do piso, formando-se a proporcionalidade de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse, que, por força de lei, deve cumprir a finalidade prevista no art. 67, inciso V, da Lei nº 9.394/96 (LDB), ou seja, deve ser destinada para estudos, planejamento e avaliação.

A Lei nº 11.738/2008, bem como o presente Parecer, tratam da aplicação da legislação em âmbito nacional. Portanto, tudo o que aqui se dirá se aplica às condições que se constituem como regra e não tomam como base as exceções, que serão contempladas em cada rede ou sistema de ensino por decorrência da regra geral.

Desta forma, a Lei nº 11.738/2008 se aplica aos professores que são admitidos para trabalhar em determinada jornada de trabalho fixada em lei. São contratados por esta jornada de trabalho que, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, é de até 40 horas semanais.

¹² Resolução CNE/CEB nº 4/2010 (Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica).

Para efeito do que diz a lei, as variações na forma de contratação nas redes ou sistemas de ensino e as variações da organização curricular ou dos tempos e espaços escolares são levados em conta de modo que a realidade local não seja distorcida e que seja obedecida a proporcionalidade com a regra geral, explicitada no parágrafo anterior. De um modo ou de outro, o que importa é considerar que cada professor é contratado para trabalhar um determinado número de horas, independentemente da forma como o sistema ou rede de ensino se organiza para atender às necessidades de seus alunos.

Como afirma o Parecer CNE/CEB nº 8/2004, formulado pelo então Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, ao qual voltaremos mais adiante, não há qualquer problema que determinado sistema componha jornadas de trabalho de professores com duração da hora-aula em 60, 50 ou 45 minutos, desde que as escolas e a própria rede estejam organizadas para prestar aos estudantes a totalidade da carga horária a qual eles fazem jus. Assim, poderá haver jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 60 minutos; jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 50 minutos; ou jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 45 minutos de duração.

De acordo com a legislação, portanto, a jornada de trabalho de 40 horas semanais deve ser composta da seguinte forma, independente do tempo de duração de cada aula, definido pelos sistemas ou redes de ensino:

| Duração total da jornada | Interação com estudantes | Atividades extraclasse |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 40 horas semanais | No máximo 2/3 da jornada | No mínimo 1/3 da jornada |

Logo, para cumprimento do disposto no § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, não se pode fazer uma grande operação matemática para multiplicar as jornadas por minutos e depois distribuí-los por aulas, aumentando as aulas das jornadas de trabalho, mas apenas e tão somente destacar das jornadas previstas nas leis dos entes federados, 1/3 (um terço) de cada carga horária. Nesse sentido a lei não dá margem a outras interpretações.

Dito de outra forma: independentemente do número de aulas que os alunos obterão durante um período de 40 horas semanais, a Lei nº 11.738/2008 se aplica a cada professor individualmente. Por exemplo, numa jornada de 40 horas semanais, o professor realizará **26,66 horas de atividades com educandos e 13,33 horas de atividades extraclasse.**

Os sistemas têm a liberdade de organizar seu tempo e o tempo de composição da jornada de trabalho de cada professor, desde que não ultrapasse o teto de 40 horas semanais, como determina o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008. A aplicabilidade da lei, portanto, está na jornada de trabalho do professor.

Assim, dando consequência ao que foi dito até o momento, a implantação da Lei nº 11.738/2008, no que diz respeito à composição da jornada de trabalho dos professores, deve ser realizada em todos os sistemas e redes de ensino aplicando-se a seguinte tabela:

| Duração total da jornada | Interação com estudantes | Atividades extraclasse |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| 40 | 26,66 (*) | 13,33 |
| 39 | 26,00 | 13,00 |
| 38 | 25,33 | 12,66 |
| 37 | 24,66 | 12,33 |
| 36 | 24,00 | 12,00 |
| 35 | 23,33 | 11,66 |

| | | |
|----|-------|-------|
| 34 | 22,66 | 11,33 |
| 33 | 22,00 | 11,00 |
| 32 | 21,33 | 10,66 |
| 31 | 20,66 | 10,33 |
| 30 | 20,00 | 10,00 |
| 29 | 19,33 | 9,66 |
| 28 | 18,66 | 9,33 |
| 27 | 18,00 | 9,00 |
| 26 | 17,33 | 8,66 |
| 25 | 16,66 | 8,33 |
| 24 | 16,00 | 8,00 |
| 23 | 15,33 | 7,66 |
| 22 | 14,66 | 7,33 |
| 21 | 14,00 | 7,00 |
| 20 | 13,33 | 6,66 |
| 19 | 12,66 | 6,33 |
| 18 | 12,00 | 6,00 |
| 17 | 11,33 | 5,66 |
| 16 | 10,66 | 5,33 |
| 15 | 10,00 | 5,00 |
| 14 | 9,33 | 4,66 |
| 13 | 8,66 | 4,33 |
| 12 | 8,00 | 4,00 |

(*) Observe-se que são **26,66 unidades**, de acordo com a duração definida pelo sistema ou rede de ensino (60 minutos, 50 minutos, 45 minutos ou qualquer outra que o sistema ou rede tenha decidido).

O direito à educação e a jornada de trabalho do professor

Para nossa reflexão, registre-se que para o sociólogo alemão Norbert Elias, o tempo não é um fenômeno natural sobre o qual o homem não tem qualquer domínio, nem um dado *a priori*, sobre o qual o homem elabora juízos, mas um processo simbólico, constituído de forma coletiva pelo homem ao longo de sua existência.¹³ Assim, para Elias, *sob o ponto de vista sociológico, o tempo não é apenas algo matemático e quantitativo, mas, sobretudo, alguma coisa que se institui a partir de determinadas exigências que são sociais; ou melhor, essa outra concepção temporal parte do pressuposto de que o tempo é, por princípio, uma instância de regulação social que ordena os próprios acontecimentos sociais.*¹⁴

¹³ <http://eliasnorbert.blogspot.com.br/2007/04/o-domnio-possvel-do-tempo-aumento-na.html>. (consultado em 9/4/2012).

¹⁴ Parecer CNE/CEB nº 9/2009 (Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

O importante é que todos saibam que a questão do direito dos estudantes, aos quais a LDB assegura 800 (oitocentas) horas anuais lecionadas em 200 (duzentos) dias letivos, não se confunde com os direitos dos professores naquilo que diz respeito às suas jornadas de trabalho.

Aos estudantes, a escola ou o sistema de ensino deve assegurar o total de horas de aulas determinado pela LDB e, para tanto, devem prover a contratação ou redimensionamento das cargas horárias de quantos profissionais sejam necessários para assegurar aos estudantes este direito.

A questão do cumprimento do direito dos estudantes ao total de horas anuais de aulas garantidos pela LDB tem que ser mais bem aprofundada na organização curricular nas escolas e sistemas de ensino. Se consagrarmos que o estudante tem que ter aulas de 60 (sessenta) minutos ininterruptos, e supondo que ele permaneça quatro horas na escola, terá quatro aulas. Mas o estudante tem direito não apenas a uma quantidade de aulas; ele precisa ter acesso a mais componentes curriculares que dialoguem entre si, para propiciar-lhe um conhecimento *omnilateral* e não fragmentado. Da forma como alguns sistemas executam seus projetos educacionais, resulta em fragmentação, pela equivocada suposição de que um determinado componente curricular possa suprir o conteúdo de outro componente do currículo, que, entretanto, não está contemplado na formação daquele professor.

Se quisermos qualidade do ensino, devemos imaginar que este estudante que permanece quatro horas na escola pode ter três aulas de diferentes tempos, de diferentes disciplinas e, após o intervalo, mais duas aulas de tempos diferentes, de outros componentes curriculares.

Esses diversos componentes podem e devem se relacionar de forma interdisciplinar e transdisciplinar, conferindo ao processo ensino-aprendizagem dinâmica e movimento. Assim, teremos uma resposta pedagógica para a massacrante rotina de muitos estudantes. Às equipes escolares e aos gestores dos sistemas cabe, portanto, fazer com que a rotina escolar não seja estática, assegurando aos estudantes o acesso ao conhecimento de uma forma prazerosa, apreendendo-o e desenvolvendo-o, com qualidade.

Ao professor, por outro lado, é garantida a contratação com base em um determinado número de aulas, independentemente da duração de cada aula para efeito do que assegura ao estudante a LDB. Portanto, cada professor deve cumprir um determinado total de aulas semanais, organizadas em:

- atividades de interação com educandos;
- atividades extraclasse.

Estes momentos da atividade do professor, independentemente das denominações que lhes sejam dadas, estão presentes em todos os sistemas de ensino, pois o professor sempre terá em sua jornada momentos em que ministrará aulas aos estudantes, momentos em que desenvolverá trabalhos pedagógicos, que podem ser exercitados na escola ou quando trabalhar em sua própria residência, em tarefas relacionadas ao magistério.

Assim, a hora-aula, compreendida do ponto de vista do direito dos estudantes e a hora de trabalho, como base da jornada de trabalho do professor, remetem a unidades e conceitos diferentes. A rigor, nem mesmo uma definição temporal é necessária para uma hora-aula. Tome-se, por exemplo, uma tele-aula, na qual o educando tem acesso por meio da internet. Ele, o estudante, irá aproveitá-la nos momentos em que houver essa possibilidade. Poderá levar três horas para assisti-la ou poderá levar cinquenta minutos. O fato é que ele terá esta aula para si.

Não se pode ter, portanto, um procedimento linear em relação a esta questão e sim um olhar dinâmico, a partir do qual o projeto político-pedagógico trabalhe a organização

curricular, os tempos e os espaços escolares de forma dinâmica, privilegiando processos inter e transdisciplinares.

De acordo com a Lei nº 11.738/2008, portanto, ao professor deve ser assegurada uma composição da jornada de trabalho que comporte, no máximo, 2/3 (dois terços) de cada unidade que compõe essa jornada, ou seja, cada hora de interação com os estudantes. E, em decorrência, no mínimo 1/3 (um terço) destas horas destinadas a atividades extraclasse. Assim, em uma jornada de 40 horas semanais, independentemente da unidade de tempo que as compõem para os estudantes (60 minutos, 50 minutos e 45 minutos) 26,66 destas serão destinadas à interação com educandos e as demais 13,33 para atividades extraclasse. Senão, como explicar que alguns sistemas que adotam aulas de 45 ou 50 minutos de duração considerem esses tempos para a jornada do professor, mas considerem a hora (60 minutos) para a duração do Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC)?

Em relação à atividade do professor na sala de aula, é necessário que se preveja, para cada período de interação com os educandos, um tempo para atividades acessórias daquela de ministrar aulas, que não deve ser confundido com os tempos destinados a outras finalidades.

Este tempo, que deve ser computado naquele destinado ao professor em sala de aula, pode ser utilizado para os deslocamentos do professor, para que organize os estudantes na sala e assegure a ordem e o silêncio necessários, para controle de frequência. Também pode ser utilizado para que o professor possa, eventualmente, amenizar o desgaste provocado pelo uso contínuo da voz e outras providências que não se enquadram na tarefa de “ministrar aula” e, também, nas finalidades dos tempos destinados para estudos, planejamento e avaliação definidos tanto pela LDB quanto pela Lei nº 11.738/2008. Assim, somente podem ser computadas nas horas de atividades com estudantes.

Contudo, assegurando-se, por exemplo, o mínimo de cinquenta minutos para a tarefa de ministrar aulas, obviamente não está vedado o uso de todo o tempo de 60 minutos para esta finalidade. Tudo dependerá da dinâmica que o professor estabelecer com seus estudantes, em cada aula.

Convém assinalar que, em alguns sistemas de ensino, faz-se uma interpretação diferenciada da Lei nº 11.738/2008, no que se refere à composição da jornada de trabalho. Esta interpretação está calcada na preocupação com o aspecto orçamentário, com a eventual falta de professores e outras dificuldades. Tais aspectos também nos preocupam, tanto que, no Voto da Comissão, neste Parecer, tivemos o cuidado de prever a implementação paulatina da composição da jornada de trabalho prevista na Lei nº 11.738/2008 nos casos dos entes federados que apresentam as dificuldades assinaladas. Isto é coerente com o que já foi aprovado por esta Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação na Resolução CNE/CEB nº 2/2009:

Art. 4º (...)

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

A questão da duração da aula foi objeto do Parecer CNE/CEB nº 8/2004, já referido, que respondeu a consulta formulada pelo CEFET de Goiás sobre o assunto, para efeito de

cumprimento do que exige a Lei nº 9.394/96 (LDB). Diz o Parecer formulado pelo ex-conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury:

(...) as 800 horas na Educação Básica, os 200 dias e as horas de 60 minutos na carga horária são um direito dos estudantes e é dever dos estabelecimentos cumpri-los rigorosamente. Este cumprimento visa não só equalizar em todo o território nacional este direito dos estudantes, como garantir um mínimo de tempo a fim de assegurar o princípio de padrão de qualidade posto no art. 206 da Constituição Federal e repostos no Art. 3º da LDB. Dentro do direito dos estudantes, o projeto pedagógico dos estabelecimentos pode compor as horas-relógio dentro da autonomia escolar estatuidando o tempo da hora-aula. Assim a hora-aula está dentro da hora-relógio que, por sua vez, é o critério do direito do estudante, que é conforme ao ordenamento jurídico.

Por outro lado, diz o Parecer:

O direito dos estudantes é o de ter as horas legalmente apontadas dentro do ordenamento jurídico como o mínimo para assegurar um padrão de qualidade no ensino e um elemento de igualdade no país. Já a hora-aula é o padrão estabelecido pelo projeto pedagógico da escola, a fim de distribuir o conjunto dos componentes curriculares em um tempo didaticamente aproveitável pelos estudantes, dentro do respeito ao conjunto de horas determinado para a Educação Básica, para a Educação Profissional e para a Educação Superior.

Responda-se, pois, ao CEFET/GO que não se pode “considerar uma aula de 45 minutos igual a uma hora” que é de 60 minutos.

Vê-se, assim, que independente da organização de cada sistema de ensino, que pode definir a hora-aula em 50 minutos, 45 minutos, 40 minutos ou outra quantidade de tempo, a unidade que mensura uma hora é a hora, em sua definição clássica. Ou seja, pode haver aulas com a duração diferente da duração de uma hora, mas a hora, quando assim é dito, é a hora mesma, compreendida como um período de 60 minutos. Isto porque a hora legal brasileira se apoia no Tratado de Greenwich pelo qual o meridiano que passa na cidade de Londres foi tomado como meridiano padrão e ponto de partida para o cálculo da longitude terrestre. Como tal, isto possibilitou a divisão da longitude terrestre em 24 divisões imaginárias em forma de fusos geométricos e cujos pontos possuem, em princípio, a mesma hora legal.¹⁵ Também há que ser considerado que os atuais três fusos horários passaram a vigorar a partir da zero hora de 24 de junho de 2008, determinada pela Lei nº 11.662, sancionada em 24 de abril de 2008.

O Parecer citado até aqui, que é corretíssimo e continua atual, não disciplina a forma como os sistemas de ensino devem organizar as jornadas de trabalho de seus professores, mas apenas e tão somente qual é quantidade de tempo que garante aos estudantes os direitos que lhes são consagrados pela LDB.

Sobre os professores da Educação Infantil

Importantíssimo que se ressalte que tudo o que aqui se disse sobre a jornada de trabalho docente se aplica também aos professores que lecionam na Educação Infantil, pois

¹⁵ Parecer CNE/CEB nº 8/2004 (Consulta sobre duração de hora-aula).

estes também são professores da Educação Básica (que se inicia na Educação Infantil e se completa no Ensino Médio).

O art. 208 da Constituição Federal está assim redigido:

*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)*

IV - Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, a Educação Básica é obrigatória desde os 4 (quatro) anos de idade. O inciso IV do art. 208 da Constituição Federal afirma que a Educação Infantil integra a Educação Básica. Daí, este nível de ensino é igualmente obrigatório. O § 2º do mesmo artigo diz que o não oferecimento do ensino obrigatório, que também engloba a Educação Infantil, importa em responsabilidade da autoridade competente.

A Lei nº 9.394/96 (LDB) sobre o assunto assim dispõe:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

X - vaga na escola pública de Educação Infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

Complementando o que diz a Constituição Federal, a LDB também afirma a obrigatoriedade da oferta da Educação Básica pelo ente federado, inclusive a Educação Infantil, que, obviamente, integra a Educação Básica.

A mesma LDB estabelece que:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, vê-se que o Município está obrigado a oferecer a Educação Infantil à população que se encontra na faixa etária adequada para tanto.

Qualquer dúvida sobre o assunto se dissipa quando se lê o art. 21 da mesma LDB:

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio;

II - Educação Superior.

Os arts. 29 e 30 da mesma LDB também afirmam que:

Art. 29. A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A Educação Infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Não há dúvida, então, de que a Educação Infantil integra a Educação Básica e que é obrigatória, importando a sua não oferta em crime de responsabilidade a ser imputado à autoridade responsável. Também não há dúvida, então, de que são docentes aqueles que trabalham com atividades pedagógicas de interação com os educandos, e que, portanto, as disposições relacionadas à jornada de trabalho também se aplicam a estes servidores públicos.

Quanto aos trabalhadores que laboram em qualquer modalidade de ensino, quem são eles? A LDB também nos responde esta questão, senão, vejamos:

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

I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na Educação Infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014/2009)

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

A lei permite então, ao contrário do que professam muitos, a formação em nível médio como a adequada para o professor que labora na Educação Infantil e mesmo no Ensino Fundamental.

Ora, daí se conclui que não é professor da modalidade da Educação Infantil apenas aquele que é habilitado em nível superior. É, também, aquele que possua habilitação em nível médio, desde que exerça atividades pedagógicas em interação com educandos, exerça a cátedra, voltada para a formação na Educação Infantil. Tais profissionais, que hoje recebem denominações diversas, tais como tutores, monitores ou pajens, mas que tem atuado como professores, devem ser admitidos como tal. O que os diferencia é sua habilitação, se de nível médio ou de nível superior.

A composição adequada da jornada de trabalho

O trabalho do professor vai muito além de ministrar aulas. Para que sua atuação tenha mais qualidade, o professor precisa, além de uma consistente formação inicial, qualificar-se permanentemente e cumprir tarefas que envolvem a melhor preparação de suas atividades em sala de aula, bem como tempo e tranquilidade para avaliar corretamente a aprendizagem e o desenvolvimento de seus estudantes.

Precisamos considerar, também, que nas condições atuais da escola pública, o professor assume outras funções dentro da escola, que ultrapassam as funções de aprendizagem. A esse propósito, diz o estudo da Fundacentro:

Em todos os lugares, ouvimos que eles são pais/mães, médicos, enfermeiros, psicólogos, padres/pastores, pacificadores, conselheiros, assistentes sociais, além de professores. Segundo eles, isso acontece porque as famílias se ocupam pouco com os filhos e delegam à escola toda responsabilidade de educá-los. A maioria dos professores disse que os estudantes (principalmente os adolescentes) não têm limites, não respeitam o professor e que, para que a aula ocorra, eles precisam ensinar estes limites exercendo papéis que não são deles. A falta nas escolas de funcionários como coordenadores, enfermeiros, auxiliares também contribui para os múltiplos papéis porque exige que os professores, além de fazer o seu trabalho, tenha que fazer o trabalho dos ausentes.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), promovida pelo Ministério da Educação e realizada em 2010, reunindo delegações de todos os segmentos da educação, sendo precedida de um amplo e participativo processo de debates, encontros e conferências municipais, intermunicipais e estaduais, registrou no Documento Final a importância da Lei nº 11.738/2008 para a qualidade da educação. Diz o texto: *Agora, cada professor/a poderá destinar 1/3 de seu tempo e trabalho ao desenvolvimento das demais atividades docentes, tais como: reuniões pedagógicas na escola; atualização e aperfeiçoamento; atividades de planejamento e de avaliação; além da proposição e avaliação de trabalhos destinados aos/às estudantes.*

O documento final da CONAE, entretanto, vai além, ao afirmar que *tais medidas devem avançar na perspectiva de uma carga horária máxima de 30h semanais de trabalho, com, no mínimo, um terço de atividades extraclasse (...) atribuindo-se duas vezes o valor do piso salarial, para professores com dedicação exclusiva.*

Evidentemente, não basta que a lei determine a composição da jornada do professor. Para que essa mudança cumpra plenamente o papel pedagógico que dela se espera, deverá vir acompanhada de mudanças na escola, começando pela reorganização dos tempos e espaços escolares, interação entre disciplinas e outras medidas que serão determinadas pelas políticas educacionais e pelo projeto político-pedagógico de cada unidade escolar, gerido democraticamente por meio do conselho de escola.

Assim, a definição de uma jornada de trabalho compatível com a especificidade do trabalho docente está diretamente relacionada à valorização do magistério e à qualidade do ensino, uma vez que o tempo fora da sala de aula para outras atividades interfere positivamente na qualidade das aulas e no desempenho do professor.

As discussões mais recentes reforçam o disposto na LDB sobre a necessidade da jornada de trabalho docente ser composta por um percentual de horas destinadas às atividades de preparação de aula, elaboração e correção de provas e trabalhos, atendimento aos pais, formação continuada no próprio local de trabalho, desenvolvimento de trabalho pedagógico coletivo na escola, dentre outras atividades inerentes ao trabalho docente.

A previsão de que, no mínimo, 1/3 (um terço) da jornada docente deve ser destinado às atividades extraclasse, tal como estipulada no § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, contribui, sem dúvida, para o desenvolvimento e consolidação do princípio da valorização do magistério.

Aliás, conforme já foi assinalado, esse direito já estava previsto também no art. 67, inciso V da LDB, embora, aqui, não houvesse uma proporcionalidade definida:

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

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

Observe-se que o período que deve ser reservado dentro da jornada de trabalho para atividades extraclasse é para:

Estudo: investir na formação contínua, graduação para quem tem nível médio, pós-graduação para quem é graduado, mestrado, doutorado. Sem falar nos cursos de curta duração que permitirão a carreira horizontal. Sem formação contínua o servidor estagnarão no tempo quanto à qualidade do seu trabalho, o que comprometerá a qualidade da Educação, que é direito social e humano fundamental;

Planejamento: planejar as aulas, da melhor forma possível, o que é fundamental para efetividade do ensino;

Avaliação: corrigir provas, redações etc. Não é justo nem correto que o professor trabalhe em casa, fora da jornada sem ser remunerado, corrigindo centenas de provas, redações e outros trabalhos.

Ressalte-se o espaço das atividades extraclasse como momento de formação continuada do professor no próprio local de trabalho. Não é mais possível que os professores, como ocorre hoje na maior parte dos sistemas de ensino, tenham que ocupar seus finais de semana e feriados, pagando do próprio bolso, para participar de programas de formação de curtíssima duração, sem aprofundamento, que não se refletem em mais qualidade para seu trabalho, por conta da ausência de espaços em sua jornada de trabalho regular.

É de bom tom, embora não obrigatório, que os sistemas de ensino considerem inserir na fração da jornada destinada às atividades extraclasse período destinado aos professores que se constitua em um espaço no qual toda a equipe de professores possa debater e organizar o processo educativo naquela unidade escolar, discutir e estudar temas relevantes para o seu trabalho e para a qualidade do ensino e, muito importante, seja dedicado também à formação continuada dos professores no próprio local de trabalho.

Tal formação pode ser efetivada por meio de parcerias e convênios entre as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal e as universidades públicas e agências públicas de formação de professores. Estas parcerias e convênios são importantes não apenas porque trazem para dentro das escolas as teorias educacionais e as propostas didáticas elaboradas e trabalhadas no interior das universidades, mas, também, porque permitem aos professores das escolas públicas interferir para alterar a própria formação inicial dos docentes nas universidades, expondo e discutindo sua prática cotidiana. Isto possibilitaria avançarmos na indissociável relação entre teoria e prática pedagógica, hoje muito distanciada. Este tipo de trabalho influenciaria, certamente, na própria formação inicial dos professores e aproximaria a escola real da escola ideal, pela qual lutamos.

As horas de atividade extraclasse são essenciais para que o trabalho do professor tenha a qualidade necessária e produza resultados benéficos para a aprendizagem dos estudantes. Considerando-se ou não o disposto mais acima, estes momentos incluem o trabalho que o professor realiza fora da escola, normalmente em sua própria residência, incluindo leituras e atualização; pesquisas sobre temas de sua disciplina e temas transversais; elaboração e correção de provas e trabalhos e outras tarefas pedagógicas.

O professor sempre trabalhou, e muito, em sua própria residência. A composição da jornada de trabalho que considera e remunera este trabalho, reconhece um fato concreto e, com a Lei nº 11.738/2008, melhora o tempo e as condições para que este trabalho seja feito.

Registre-se que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi alterada pela Lei nº 12.551/2011, sancionada em 15 de dezembro de 2011, que equipara o trabalho realizado no local de trabalho e o realizado na residência do trabalhador, desde que comprovável, inclusive por meios eletrônicos. E o trabalho que o professor realiza em sua casa pode ser facilmente comprovado.

Tem sido constantemente noticiado pelos meios de comunicação a queda do número de universitários formados em cursos voltados a disciplinas específicas do magistério e a crescente evasão de professores da educação pública para outras atividades, em razão dos baixos salários e da desvalorização profissional do magistério.

Em março de 2011, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) divulgou que, em 2007, havia 2.500.554 profissionais atuando em sala de aula, mas em 2009 este número baixou para 1.977.978 professores.

O Censo do Ensino Superior, realizado pelo INEP/MEC, registra que, de 2005 a 2009, o número de estudantes universitários formados em cursos de formação de docentes para a Educação Básica caiu de 103 mil para 52 mil. O mesmo se repete no caso dos cursos de licenciatura, tendo havido queda no interesse pela carreira: naquele período o número de formados em licenciaturas caiu de 77 mil para 64 mil.

Em 2007, por exemplo, de acordo com o censo, formaram-se nas disciplinas específicas do magistério 70.507 pessoas, 4,5% menos que em 2006. Naquele ano, as maiores quedas, entre as disciplinas obrigatórias da Educação Básica, em relação a 2006, ocorreram em Letras (-10%), Geografia (-9%), Química (-7%) e Filosofia (-5%). Além disso, de acordo com mesmo censo, 300 mil professores ministram aulas em áreas diferentes daquelas nas quais se formaram.

Esta situação é contraditória com as necessidades da educação brasileira e com as políticas direcionadas à progressiva universalização do ensino no país. É necessário, portanto, combater as causas desta evasão e da pouca motivação dos jovens para o magistério.

Temos a convicção de que, embora a Lei nº 11.738/2008 não resolva, por si, os problemas que se acumulam ao longo de muitas décadas no que se refere à valorização dos profissionais do magistério, a sua implantação contribui, e muito, para que retornem aos quadros da educação pública milhares de professores que se afastaram para exercerem outras profissões mais atraentes do ponto de vista salarial e das condições de trabalho.

O Ministro Antonio Cezar Peluso, então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), pronunciou-se sobre a questão da função social do magistério e sua valorização, ao participar em 2008 dos debates durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3772, contra a Lei nº 11.301/2006, que estende o benefício da aposentadoria especial aos professores ocupantes de cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. Disse o magistrado naquela ocasião que:

(Trata-se) de valorizar uma função importante, como diz o art. 205 (da Constituição Federal), de uma atividade que faz parte da dignidade humana porque é condição necessária para o desenvolvimento das virtualidades da pessoa. Isto é, uma pessoa que não recebe educação, não se desenvolve como pessoa e, portanto, não adquire toda a dignidade a que tem direito, e a educação é, portanto, nesse nível, tão importante, que quem se dedique a ela como professor recebe do ordenamento jurídico um benefício correspondente.

A Resolução CEB/CNE nº 2/2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, estabelece em seu art. 4º, inciso IV:

Art. 4º (...)

IV - reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante;

Evidentemente, o piso salarial profissional nacional não atinge este objetivo, mas estabelece um novo patamar a partir do qual se pode persegui-lo. Da mesma forma, a destinação de, no mínimo, 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasse não esgota a questão, posto que diversas entidades representativas dos professores, inclusive sua entidade nacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), têm apresentado reivindicações mais ousadas quanto à composição da jornada de trabalho. Entretanto, trata-se de um inegável avanço, que pode trazer de volta para as escolas públicas muitos profissionais que não suportavam as excessivas jornadas em salas de aula, com grande número de estudantes.

Assim, por tudo o que foi aqui apresentado, de forma sucinta, é forçoso reconhecer que a Lei nº 11.738/2008 é mais uma contribuição ao processo de valorização dos profissionais do magistério e de melhoria da qualidade de ensino e, como tal, não pode ser ignorada ou descumprida pelos entes federados. Obviamente, isso exigirá um debate aprofundado sobre o regime de colaboração entre os entes federados, partilhando responsabilidades e recursos econômicos, assumindo a União suas “funções redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Cabe, portanto, a todos os órgãos do estado brasileiro cumpri-la e fazê-la cumprir, sob pena de se tornar letra morta uma lei que é resultado da luta dos professores e da conjugação dos esforços das autoridades educacionais, gestores, profissionais da educação e outros segmentos sociais comprometidos com a qualidade da educação e com os direitos de nossas crianças e jovens a um ensino de qualidade social.

Desta forma, é possível conceber a aplicabilidade desta lei de forma paulatina, desde que devidamente negociada com gestores e professores, por meio de comissão paritária, sendo que a representação dos professores deve ser oriunda de sindicato ou associação profissional. Onde não houver representação sindical ou associação profissional, a representação será composta de professores escolhidos por seus pares para tal finalidade.

II – VOTO DA COMISSÃO

A Comissão saúda os entes federados que já aplicam a composição da jornada de trabalho prevista na Lei nº 11.738/2008 ou percentual maior para atividades extraclasse,

sempre na expectativa de que não haja nenhuma regressão por conta de uma regra de implantação oriunda deste Conselho Nacional de Educação. Por outro lado, é imperioso que os entes federados que ainda não aplicam a jornada do piso, providenciem cronograma de aplicação e, por conseguinte, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária.

À vista do exposto e considerando a presente dificuldade de alguns sistemas de ensino para a implementação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, tanto em relação ao aspecto financeiro, quanto no tocante à falta de profissionais suficientes, votamos para que, nesses sistemas, a implementação da composição da jornada de trabalho prevista na referida lei possa se dar de forma paulatina, nos termos deste Parecer e do inciso VII do art. 4º da Resolução CNE/CEB nº 2/2009.

Brasília, (DF), 2 de outubro de 2012.

Conselheiro Raimundo Moacir Mendes Feitosa – Presidente

Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha – Relatora

Conselheiro Luiz Roberto Alves – Membro

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto da Comissão.

Sala das Sessões, em 2 de outubro de 2012.

Conselheiro Raimundo Moacir Mendes Feitosa – Presidente

Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha – Vice-Presidente

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; Parecer CNE/CEB nº 9/2009 - Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Brasília/DF; 2009.

SILVA, Antonia Almeida; Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor; A Teoria do Valor Em Marx e a Educação; Vitor Henrique Paro (organizador); Editora Cortez; SP; 2007.

RUBIN, Issac Ilich. A Teoria Marxista do Valor. São Paulo/SP: Brasiliense, 1980.

CASTRO, Ramon Peña; Trabalho Abstrato e Trabalho Concreto; [http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho_Abstrato_e_Trabalho_Concreto_ts_\(com_pequeno_erro\).pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Trabalho_Abstrato_e_Trabalho_Concreto_ts_(com_pequeno_erro).pdf) (consulta em 31/03/2012)

MARX, Karl; O Capital: crítica da economia política – Livro I. 3 ed. – São Paulo: Nova Cultural, - coleção; Os economistas, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010 – Diretrizes Curriculares Gerais para a Educação Básica; Brasília/DF, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; Parecer CNE/CEB nº 8/2004; Consulta sobre duração de hora-aula; Conselho Nacional de Educação; Brasília/DF; 2004.