Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração

para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Relatora: Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha

Parecer CNE/CEB nº 9/2009 – aprovado pelo Conselho Nacional de Educação em 02/04/2009 homologado pelo Senhor Ministro da Educação em 28/05/2009

Índice

Apresentação 03

1. Parecer CNE/CEB nº 9/2009 04

2. Voto da Relatora 47

3. Decisão da Câmara 47

Resolução 48

Apreciação sobre as Diretrizes de Carreira aprovadas pelo CNE 58

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica		**UF:** DF
ASSUNTO: 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.		
RELATORA: Maria Izabel Azevedo Noronha		
PROCESSO Nº: 23001.000034/2007-74		
PARECER CNE/CEB Nº: 9/2009	**COLEGIADO:** CEB	**APROVADO EM:** 2/4/2009

Homologado pelo Senhor Ministro da Educação em 28/05/2009

Apresentação

Maria Izabel Azevedo Noronha

Relatora

Membro do Conselho Nacional de Educação

Presidenta da APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

A homologação das Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abre um novo capítulo no processo de construção de uma educação pública inclusiva e de qualidade para todos no nosso país, a partir do reconhecimento e da valorização dos professores, que são a alma de qualquer sistema educacional.

Elaborar essas Diretrizes Nacionais – em permanente diálogo com professores e demais trabalhadores em educação, gestores educacionais, membros de conselhos estaduais e municipais de Educação, prefeitos, vereadores e outros atores sociais afetos ao tema e, sobretudo, com meus pares do Conselho Nacional de Educação – e relatar esta matéria no âmbito do CNE foi para mim não apenas uma grande honra, mas também uma das mais prazerosas tarefas que pude cumprir até este momento de minha vida.

Embora árduo, foi um processo riquíssimo, onde, através das audiências públicas nacionais e de intensas discussões entre os membros do próprio CNE, pudemos exercer na plenitude o exercício democrático de formular proposições e colocá-las em debate, ouvindo com atenção criticas e sugestões, buscando contemplá-las em cada nova versão das novas Diretrizes.

Trata-se de um documento que não se pretende perfeito nem completo, mas que reflete um momento histórico no qual, na mais alta câmara educacional do país, professores de todos os níveis e modalidades da educação básica puderam expressar-se forma livre e límpida, lado o lado com gestores e autoridades educacionais, para que fossem consignados em norma nacional seus direitos e necessidades, no contexto da construção de uma educação inclusiva, de qualidade, para todos.

Há, certamente, muito que avançar. E isto será possível em cada estado, em cada município, onde houver professores e entidades que possam organizar a luta pelo reconhecimento social e pela valorização do magistério. As Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira do Magistério Público podem ser um instrumento para isto; elas constituem uma verdadeira pauta nacional, a partir da qual derivará a agenda de construção de cada um dos planos de carreira do magistério em todo o país.

Minha expectativa – e tenho certeza de que é a mesma dos membros do CNE e demais companheiros que se envolveram diretamente neste trabalho – é a de que estas Diretrizes possam contribuir para abrir novas e melhores possibilidades para os profissionais do magistério e para a educação pública no nosso país.

Incluímos ao final importante apreciação sobre as novas diretrizes para os planos de carreira do Magistério, produzida pela professora Maria Helena Lopes da Costa Freitas, à qual agradecemos a autorização para a publicação.

1 Relatório

O presente Parecer é resultado do processo de audiências públicas nacionais realizado pelo Conselho Nacional de Educação, através da Comissão Especial constituída para estudar e propor a reformulação da Resolução CNE nº 3/97, que estabelece as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida Comissão Especial foi presidida pelo Conselheiro César Callegari, sendo relatora esta Conselheira, e integrada, ainda, pelos Conselheiros Adeum Hilário Sauer, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro e Raimundo Moacir Mendes Feitosa.

As Audiências Públicas

O Parecer ora apresentado incorpora os riquíssimos resultados das três audiências públicas nacionais realizadas, respectivamente, em São Paulo, no dia 16/10/2008, em Olinda, em 24/11/2008, e em Brasília, no dia 5/12/2008, com a participação dos membros do Conselho Nacional de Educação que compõem a Comissão Especial já referida, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, bem como de outras entidades representativas do magistério e dos demais profissionais da educação, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Educação – CONSED, da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação – UNDIME, de representantes dos conselhos municipais e estaduais de Educação, de prefeitos, vereadores e outros atores sociais afetos ao tema.

Tiveram participações muito importantes, ainda, o professor João Antonio Cabral de Monlevade, lutador histórico das causas do magistério e da escola pública e que foi relator desta matéria, em 1997, no âmbito deste CNE; o

deputado federal Carlos Augusto Abicalil, professor, autor de projeto de lei sobre as diretrizes nacionais da Carreira do Magistério em tramitação no Congresso Nacional; e o secretário executivo adjunto do Ministério da Educação, Francisco das Chagas Fernandes.

A intensa participação e a qualidade dos debates ocorridos nas três audiências públicas realizadas pela Comissão Especial foram fundamentais para a elaboração deste Parecer e do Projeto de Resolução que o acompanha.

O texto que originou as propostas de Parecer e de Resolução adveio dos conceitos fundamentais para a elaboração das novas Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério contidos no Projeto de Lei nº 1.592/2003, do deputado Carlos Augusto Abicalil, assim como das produções de João Antonio Cabral de Monlevade, de Juçara Dutra Vieira, da CNTE, e das entidades acadêmicas. Ao mesmo tempo, as audiências públicas, através da explicitação de pontos de vista diferenciados e, não raro, conflitantes entre si e novas proposições, propiciaram o aprimoramento da proposta original. A fala de cada um dos participantes foi importante para o resultado final. Desta forma, foram elaboradas cinco versões consecutivas do material na forma de minutas do Parecer e do Projeto de Resolução, cada uma delas incorporando aquilo que de substancial foi produzido em cada audiência.

Então, não há dúvidas de que o CNE acertou ao democratizar o debate de algo tão fundamental para que se chegue a uma educação de qualidade, como é a questão da carreira do pessoal docente, que, sem dúvida, é a alma de qualquer sistema educacional.

Além das contribuições de cada um dos participantes das audiências públicas, este trabalho buscou, também, incorporar as observações, contribuições e experiências de todos os conselheiros que dele participaram, embora, evidentemente, não tenha a pretensão de tudo conter.

O alcance social do debate em torno da Carreira do Magistério

Temos consciência do alcance social do trabalho que ora realizamos, pois, quando debatemos as Diretrizes para a Carreira do Magistério – e a dos profissionais da educação de um modo geral –, não estamos tratando tão-somente da questão salarial, duração da jornada de trabalho, evolução funcional. Discutir a carreira do magistério significa examinar todas as interfaces da organização do processo educacional.

Assim, como reformular as Diretrizes para a Carreira do Magistério, tendo em vista oferecer às crianças e aos jovens um ensino de qualidade, sem refletir sobre o Pacto Federativo e as obrigações educacionais da União, Estados e Municípios na perspectiva do sistema nacional de educação? Sem tratar do financiamento da educação, na direção da implementação do custo aluno qualidade? Sem compreender a função social da escola e a necessidade da organização de seus tempos, espaços e currículo para atender aos desafios do mundo contemporâneo?

Finalmente, como pensar em Diretrizes para a Carreira do Magistério sem considerar a necessidade da gestão democrática das escolas e dos sistemas educacionais, aliada à adequada formação inicial e continuada, condições de trabalho, remuneração e jornada de trabalho do professor?

O presente Parecer procura abordar estas e outras questões que fundamentam o Projeto de Resolução que o acompanha. O que se quer demonstrar é que a correta organização da Carreira do Magistério transcende os interesses específicos da categoria; significa, na verdade, condição *sine qua non* para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas brasileiras.

Não podemos, ainda, deixar de mencionar o extraordinário momento no qual estamos discutindo as novas Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério, quando o Ministério da Educação, de forma corajosa, adota importantíssimas políticas para assegurar um salto de qualidade na educação brasileira e abre perspectivas para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, através da convocação da Conferência Nacional de Educação, a realizar-se em etapas consecutivas entre 2009 e 2010.

Destacamos, desta forma, o importante papel que tem o Conselho Nacional de Educação em todo este processo, assinalando que, de todas as normas

educacionais, esta é a mais importante. Em que pese todos os avanços que se possa ter em termos de estrutura e infraestrutura na escola pública, se o ser humano que nela trabalha e estuda não tiver suas necessidades atendidas, ela não alcançará o êxito esperado pela sociedade. É preciso recuperar a escola como processo de humanização. O ofício do professor não é parte de uma engrenagem, mas é único, humano, e, como tal, precisa ser apoiado e reconhecido.

Recentemente nos deparamos com notícia de que *apesar da carência de professores de 5ª a 8ª série e Ensino Médio, o país sofreu pelo segundo ano consecutivo uma queda no número de universitários formados em cursos voltados a disciplinas específicas do magistério*. Trata-se de uma situação contraditória com as políticas educacionais direcionadas à progressiva universalização do ensino no país. A mesma reportagem declara que *pesquisadores da área de educação afirmam que a falta de interesse em ser professor ocorre principalmente em razão dos baixos salários pagos no magistério e à pouca valorização social da carreira*[1]. Na mesma reportagem, especialistas afirmam que desprestígio, falta de reconhecimento social e baixos salários contribuem para o declínio da carreira e baixa procura pelos cursos de magistério.

"Temos consciência do alcance social do trabalho que ora realizamos. Discutir a carreira do magistério significa examinar todas as interfaces da organização do processo educacional."

O professor João Monlevade já afirmara no Parecer CNE/CEB nº 2/97 a existência de uma unanimidade nacional quanto à desvalorização do professor da Educação Básica e que a reversão desta situação só será possível com o equacionamento do trinômio salário, carreira/jornada e formação, inicial e continuada[2].

Por outro lado, Miguel Arroyo nos chama a atenção para o fato de que *quando pensamos na saúde de nossos filhos ou da infância, não pensamos no hospital, mas no médico. Saúde nos lembra os médicos. Educação nos lembra a escola, não seus profissionais, os educadores*. A referência continua sendo a escola, como instituição, até mesmo para os próprios professores, pois o que eles estudam em sua formação não é a história do magistério, mas a história da escola e dos sistemas de ensino. Entretanto, alerta ele, *o magistério é anterior às instituições de ensino*. Por isto, o professor também precisa ser valorizado em seu ofício de ensinar, não menos complexo que o do médico ou o de outros profissionais cujas funções são essenciais na nossa sociedade. É, precisamente, o que se pretende com o Projeto de Resolução que, ao final, apresentamos.

[1] Jornal Folha de S.Paulo, caderno Cotidiano, 3/2/2009.

[2] Parecer CNE/CEB nº 2/97 – Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério Público.

Mérito

Por três razões, a reformulação da Resolução CNE/CEB nº 3/97 deverá ocorrer:

- a primeira, para substituir a mencionada Resolução, que se tornou extemporânea em dezembro de 2006;
- a segunda, para regulamentar, no tocante às carreiras do magistério da Educação Básica pública, os dispositivos da Lei nº 11.738/2008 (Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público), em especial o art. 6º e;
- a terceira, para dar cumprimento aos novos dispositivos constitucionais e à Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB), em particular seu artigo 40.

A Resolução CNE/CEB nº 3/97 tornou-se extemporânea em dezembro de 2006, quando deixou de viger a Emenda Constitucional nº 14/96, bem como parte da Lei nº 9.424/96, que instituiu, em âmbito das unidades federadas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Naquele mesmo mês e ano (dezembro de 2006), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Emenda Constitucional – EC nº 53/2006, que deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em 20/6/2007 foi sancionada a Lei 11.494/2007, a qual regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A mesma norma alterou a Lei nº 10.195/2001 e revogou dispositivos das Leis nos 9.424/96, 10.880/2004 e 10.845/2004.

Em 16/7/2008 sancionou-se a Lei nº 11.738, a fim de regulamentar a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

Tais legislações alteraram o conceito de organização da Educação Básica pública no país, em especial seu financiamento. No que concerne ao tema da Resolução CNE/CEB nº 3/97, de Diretrizes para as Carreiras dos Profissionais do Magistério Público (especialmente do Ensino Fundamental), os dispositivos supracitados

propõem reformulações tanto de nível estrutural quanto conceitual e operacional.

Para que possamos prosseguir de forma correta na explanação do presente Parecer é necessário que, em primeiro lugar, abordemos o arcabouço constitucional que justifica e ampara este nosso trabalho.

Neste sentido, cumpre assinalar, de pronto, os importantes avanços sociais consignados na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, entre eles o direito de acesso de toda a população à escola pública, gratuita e de qualidade. Assim, o artigo 206 da carta Magna prevê:

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 idéias 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 do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

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

VII - garantia de padrão de qualidade.

Tendo como referência estes princípios fundamentais, há três aspectos a serem estudados para que possamos introduzir adequadamente nossas propostas para a reformulação das Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério:

a) o Pacto Federativo e o compromisso com a construção do sistema nacional de educação;

b) o princípio da legalidade;

c) a competência normativa do Conselho Nacional de Educação.

O Pacto Federativo Brasileiro

Em apertada síntese, o Pacto Federativo nada mais é do que um acordo feito entre cada um dos entes que compõem a Federação, no qual todos permanecem como se um só fossem, abrindo mão de parte de sua autonomia originária, aceitando, desta forma, que outro ente federativo acabe por legislar sobre matéria que possa interferir em seu cotidiano. Deste modo, os entes federados deveriam conviver em harmonia e interdependência.

No nosso caso, a Federação é o que se conhece como Brasil, que é composta pelo Distrito Federal e pelos Estados, e estes, por municípios.

Tudo o que se disse leva em consideração apenas o aspecto jurídico do assunto, mesmo que, em outras áreas do pensamento, que não a jurídica, existam discussões muito mais ricas e empolgantes, porque é sobre este prisma que o Parecer deve estar centrado.

"O Pacto Federativo é um acordo feito entre os entes que compõem a Federação, no qual todos permanecem como se um só fossem, abrindo mão de parte de sua autonomia originária, aceitando que outro ente federativo acabe por legislar sobre matéria que possa interferir em seu cotidiano."

Quando o assunto é esse, qual seja, o direito, há que se assumir que há uma norma fundamental da qual derivam todas as demais.

No caso de nosso país, a norma fundamental é a Constituição Federal, que é onde se fixa o Pacto Federativo. Para que se possa facilitar o raciocínio, pode-se imaginar a Constituição Federal como um contrato assinado por todos os entes da federação. Este contrato acaba por determinar o Pacto Federativo, delimitando aquilo que cada ente da federação suportou perder em favor do outro, para que o pacto pudesse se operar adequadamente e, de fato, existir.

Tudo o que se disse está expresso na Constituição Federal; vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

A Constituição Federal, como norma fundamental da República, estabelece, em seu artigo 1º, o que é a República Federativa do Brasil, que, tecnicamente, é conhecida como União.

No artigo 18 da Magna Carta pode ser lido o que se segue:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Vê-se, pois, que o artigo que se destacou há pouco complementa o anterior artigo 1º, já que, neste dispositivo, está firmado o contrato, o pacto assinado entre os entes da federação, pacto este que se denomina Pacto Federativo. Percebe-se que o Pacto Federativo estabelece que qualquer dos entes da federação é autônomo com relação aos demais, sendo esta autonomia, no entanto, limitada pela própria Constituição.

Quando se cuida de estudar o Pacto Federativo tendo a lei como escopo, este estudo passa, novamente, pela Constituição Federal, porque é lá que se firmam as competências de cada um dos entes federados que convivem alinhados com o Pacto Federativo.

O artigo 22 da Constituição do Brasil fixa a competência legislativa da União, ou seja, quando há dúvidas sobre a possibilidade legislativa da União, é esse o artigo que deve ser consultado.

Há uma série de incisos naquele artigo, mas, para o estudo em tela, importa apenas que seja citado o seguinte:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV- diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

O artigo 23 da Constituição Federal estabelece os assuntos cuja competência legislativa é comum entre os Estados, a União, o Distrito Federal e os Municípios. Já o artigo 24 estabelece a competência concorrente entre os mesmos entes da Federação, excluindo-se os Municípios.

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

(...)"

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura e desporto;

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Para que o assunto objeto do presente Parecer seja tratado com o rigor devido, é de bom tom que seja trazido à colação o artigo 25 da Constituição Federal:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A competência dos Municípios, naquilo que diz respeito ao que até agora foi tratado no presente Parecer, é fixada no art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

(...)

Fica claro então que, pelo Pacto Federativo, os entes federados são independentes entre si. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e outras legislações apontam para o regime de colaboração entre os entes para a implementação do pleno atendimento aos direitos da população quanto à educação pública, gratuita e de qualidade.

O regime de colaboração na perspectiva da construção do sistema nacional de educação

A Emenda Constitucional no 14/96 – que, ao mesmo tempo em que contribuiu decisivamente para o ingresso de milhares de novos alunos nos sistemas de ensino, privilegiou, por meio do FUNDEF, o Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, Ensino Médio e demais modalidades de ensino – buscou uma melhor definição do regime de colaboração entre os entes federados, alterando o artigo 211 da Constituição Federal:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A Educação Básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Da mesma forma, a Lei nº 9.394/96 (LDB) avançou na definição do regime de colaboração:

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 a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

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

Assim, ficaram definidos os Estados e Municípios como entes federados responsáveis pela oferta do Ensino Fundamental, bem como critérios de gasto público com a educação, visando soluções mais equânimes na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados. As desigualdades regionais, entretanto, ainda são gravíssimas, exigindo a implementação não apenas de políticas que assegurem o princípio da igualdade de oportunidades educacionais intrínseco ao direito à educação, mas, fundamentalmente, de um Sistema Nacional Articulado de Educação que propicie uma maior organicidade na proposição e materialização das políticas educativas.

Por outro lado, a EC nº 53/2006 constitui elemento paradigmático para a organização das políticas públicas educacionais por parte da União e dos demais entes federativos. Ela marca o início da terceira fase de regulamentação das premissas constitucionais para a educação, à luz de uma nova visão política do Estado brasileiro, que tem pautado: i) concepção sistêmica da educação, na perspectiva do Sistema Nacional Articulado de Educação; ii) a ampliação do financiamento público ao conjunto da Educação Básica; e iii) a necessidade de se reconhecer e valorizar todos os profissionais das redes públicas de ensino, como condição *sine qua non* para a garantia do direito da população à educação pública de qualidade. E as Diretrizes para a carreira, agora em debate no CNE, precisam olhar este novo cenário político e legal que garante sua fixação em condições compatíveis com o atendimento das necessidades dos educadores e da educação brasileira.

"As Diretrizes devem priorizar a leitura atualizada dos dispositivos constitucionais, de forma a concretizar os desígnios da EC nº 53/06 por meio do regime de cooperação previsto nos artigos 23 e 24 da Constituição e no art. 8º da LDB."

Da análise dos dispositivos constitucionais referentes à divisão de competências entre a União e às unidades federadas em matéria de educação, observa-se que à União incumbe o estabelecimento das regras de cunho mais geral, comuns, a serem observadas pelos entes federativos, enquanto a estes últimos foi conferida a atribuição de complementar as diretrizes federais, de acordo com suas peculiaridades locais.

Ora, não poderia mesmo ser diferente. O pacto federativo significa isso mesmo, ou seja, se aceita, pelo princípio do bem comum, abrir mão de sua autonomia para que o todo se desenvolva plenamente, reservando-se ao ente federado a possibilidade de complementar aquilo que não cabe ser tratado na norma geral.

Educação é um dos temas em que os entes federados se submetem às normas gerais da União, e não podia ser de outra forma, porque apenas assim há a garantia de que este direito da população será mais uniformemente prestado, de modo que as desigualdades regionais, paulatinamente, venham a se extinguir.

Ademais, a inexistência de um Sistema Nacional Articulado de Educação e as carências técnicas e financeiras, ao longo dos anos, demonstraram que a autonomia isolada dos estados e municípios para legislarem sobre temas educacionais e de seus servidores pouco contribuiu para a prosperidade da escola pública e para a valorização dos integrantes do magistério. A ação suplementar e cooperativa da União é imprescindível, dada a estrutura tributária do país, a descentralização das despesas e a centralidade das decisões educacionais.

As Diretrizes Nacionais para a Carreira, neste sentido, cumprem a finalidade de orientar o cumprimento dos preceitos constitucionais, zelando pelo bem comum da educação pública.

Do ponto de vista operacional, as Diretrizes devem priorizar a leitura atualizada dos dispositivos constitucionais, de forma a concretizar os desígnios da EC nº 53/06 por meio do regime de cooperação previsto nos artigos 23 e 24 da Constituição e no art. 8º da LDB (ambos *in verbis*), que têm marcado as políticas educacionais envolvendo a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Nesta perspectiva, consideramos fundamental que os sistemas locais participem de forma ativa do trabalho de construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, em discussão no âmbito da Conferência Nacional de Educação, organizada e coordenada pelo Ministério da Educação.

O princípio da legalidade e os servidores públicos. O papel do Conselho Nacional de Educação

O Conselho Nacional de Educação, como será visto neste tópico, é órgão normativo, com competência definida, é verdade, mas pode, e deve, exercitar sua competência quando exige a necessidade de quem precisa de sua atuação.

Esse é justamente o caso sobre o qual todos nós nos debruçamos no presente momento, porque há a necessidade de sua atuação, já que a legislação sobre o tema proposto pela presente resolução se alterou, restando desatualizada a Resolução que nos dias de hoje se encontra em vigor.

Há necessidades de parâmetros, e parâmetros são normas, que, como se verá mais adiante, devem ser elaboradas por quem compete fazê-las, no caso, este Conselho.

As normas emanadas pelo Conselho Nacional de Educação se inserem na necessária discussão sobre o pacto federativo e competência normativa de seus entes. Quando a análise passa a considerar tanto o Pacto Federativo como os serviços públicos, é preciso considerar a existência de um grande número de regras, especialmente quando o objeto da discussão é o servidor público.

As regras, quase todas, pretendem preservar o serviço público do clientelismo.

Veja-se o teor do caput do artigo 37:

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 artigo 37 é a de que, ao contrário do que acontece com os particulares, a administração 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.

Se o administrador quer construir uma ponte, poderá fazê-lo, desde que a lei assim o comande. Se ele não quer construir essa mesma ponte, deverá fazê-lo, se a lei assim o autorize.

O princípio da legalidade, 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 quer pagar servidores públicos, majorar-lhe os vencimentos, acrescentar gratificações, estruturar uma carreira, haverá de existir lei que comande todos estes desejos.

"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."

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.

Nesta lógica, quando se trata de pagar vencimentos aos servidores, por conta do princípio da legalidade, a administração só pode fazê-lo havendo lei que assim o diga e, por isso, para pagar qualquer servidor público, a administração deverá, através de lei, criar o cargo e determinar sua remuneração.

Veja-se, a propósito, o que vai descrito no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal:

X- a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Pois bem, é claro daí que:

a) a remuneração dos servidores deve ser fixada ou alterada em lei;

b) a lei em questão há que ser específica, ou seja, deverá tratar da remuneração;

c) há que ser observada a iniciativa privativa para a formulação do projeto de lei.

Quando se conclui este tópico e se junta o raciocínio desenvolvido quando se estudou o Pacto Federativo, tem-se que só pode fixar os vencimentos dos servidores públicos lei específica do ente federado ao qual o servidor está vinculado, sendo que esta lei, em se tratando de professores, deve ser elaborada (o Projeto de Lei) pelo chefe do Poder Executivo, vez que esta autoridade é que é competente para tanto.

Competências do Conselho Nacional de Educação quanto às Diretrizes para a Carreira do Magistério

Cabe que se afirme que compete à União a coordenação de toda a política nacional de educação. Coordenação não é mando, coordenação é articulação; isto é, pauta a discussão.

A LDB estabelece, por sua vez:

Art. 9º - A União incumbir-se-á de:

(...)

§ 1º- Na estrutura educacional haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente criado por lei.

(...)

Art. 90. As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária. (...).

O Conselho Nacional de Educação, nos termos do artigo 9º, § 1º possui funções normativas e de supervisão. A função normativa do CNE, no entanto, não é absoluta, como de resto não é plena a função normativa de qualquer instância legislativa da República.

O Congresso Nacional não possui função normativa plena, assim não possuem qualquer das Assembléias Legislativas dos Estados ou as Câmaras dos Vereadores dos Municípios. Cada ente normativo possui competência que lhe é própria. Ora esta competência é exclusiva, ora é complementar, ora é concorrente.

A despeito de se avizinhar a conclusão da presente análise, falta ainda que se debruce sobre poucos pontos ainda para que a solução ao problema levantado possa ser daqui emanada.

Voltemos um momento ao artigo 206 da Constituição Federal, o qual estabelece 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;

(...)

É, então, princípio constitucional da educação nacional a valorização dos profissionais da educação, incluindo-se nestes o pessoal do magistério que, nos termos do inciso V do artigo 206 já epigrafado, é alcançada com a feitura de planos de carreira.

Veja-se que a norma constitucional mencionada se refere a "planos de carreira" e não a "plano de carreira". Isto se deve ao fato de que o Brasil, como já visto, é uma República Federativa, onde os entes federados se unificam através do Pacto Federativo. Também se deve ao fato de que, pelo pacto, cada um dos entes da federação deve organizar o seu serviço público, inclusive o serviço público de educação. Como isso é verdade, cada ente da federação deve construir o seu próprio plano de carreira para o pessoal docente.

O parágrafo único do mesmo artigo 206 da Constituição Federal afirma que:

A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da Educação Básica e sobre a fixação de prazo para elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os planos de carreira, por força do princípio da legalidade já mencionado nesta análise, devem ser elaborados através de lei, porque materializam as relações de trabalho entre uma categoria de servidores públicos e a Administração e, aqui é importante que se diga, quando se fala em lei fala-se no stricto sensu, ou seja, naquela que é norma que tramita junto ao Poder Legislativo, ainda que a iniciativa pela elaboração do projeto de lei seja do Poder Executivo.

Cabe que se diga, no entanto, que a lei a que se refere o parágrafo único do artigo 206 não é lei que oriente sobre a elaboração de planos de carreira, mas, simplesmente, é lei que estabelecerá quem é o profissional da Educação Básica e fixará o prazo para elaboração ou adequação dos planos de carreira já existentes no país.

Cada ente federado, por conta do Pacto Federativo e do princípio da legalidade, pode entender, através de lei que lhe seja própria, como é que um plano de carreira tem que ser moldado para que o princípio constitucional da valorização do pessoal docente seja obedecido.

Contudo, cabe à União a determinação geral sobre a qual o entendimento do ente federado poderá ser expresso, porque, se assim não o for, fica evidente que os princípios constitucionais relacionados com a Educação, mais dificilmente serão atingidos.

Em outras palavras, trata-se de impedir que as diferenças subjacentes aos sistemas de ensino das unidades federativas e as diversas realidades socioeconômicas vivenciadas por estas últimas acabem por criar distinções entre a formação básica recebida por seus respectivos estudantes.

Não necessariamente haverá concordância entre um e outro ente da federação sobre o assunto e, por isso, a relevância do papel atribuído ao Conselho Nacional de Educação pela Lei nº 9.394/96, LDB, porque, embora exista a possibilidade de entendimentos divergentes entre si, não é esse o desejo Constitucional (que prevê a divergência, mas deseja a maior convergência possível), tanto que trata do desejo de convergência nos dispositivos que cuidam dos profissionais da educação, dispondo sobre a valorização destes e afirmando que esse é um princípio que norteará a educação brasileira.

Então, é verdade que o princípio da legalidade obriga a existência de lei para regular as relações de trabalho dos entes federados com seus servidores, mas, quando se trata dos integrantes do magistério, essas leis não podem guardar disparidade tal que o princípio constitucional da valorização do magistério se torne letra morta; há que existir um mínimo de garantias que sejam universais, garantias grafadas em regras, corporificadas em parâmetros, que se tornam diretrizes que orientarão as leis que os entes federados elaborarão.

O Conselho não deseja usurpar a competência legislativa de nenhum ente federado, mas, até por se entender impossibilitado para isso, não deixará de exercitar sua responsabilidade.

Deste modo, quando se estuda o entender do CNE e o dos entes federados sobre o assunto, há uma diferença. A opinião dos entes federados expressa através de suas leis não alcança o CNE, mas, a opinião do CNE sobre o assunto pode sim alcançar os entes federados, porque, cada vez que o CNE for instado a se manifestar sobre a obediência ao conceito estabelecido no inciso V do artigo 206 da Constituição Federal, ou seja, todas as vezes que o CNE se manifestar sobre a valorização do pessoal da Educação Básica, relacionando essa valorização aos planos de carreira dos entes federados, ele se manifestará de acordo com o seu entendimento sobre o assunto.

Assim, não obstante a autonomia dos entes da Federação e seus respectivos poderes Legislativos, as Diretrizes Nacionais para a Carreira encontram-se amparadas na Constituição Federal. Desta forma, este Conselho Nacional de Educação, com base em sua função social e pedagógica, assume a responsabilidade de orientar os sistemas de ensino de todo país quanto à regulamentação dos planos de Carreira do Magistério da Educação Básica, num momento em que as legislações de distribuição de recursos para a Educação Básica (FUNDEB) e de piso salarial profissional nacional para o magistério tornaram superadas as Diretrizes anteriormente fixadas pela Resolução CNE/CEB nº 3/97.

Segundo a Lei n° 9.131/95, art 7°, § 1º, ao CNE compete subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; analisar e emitir Parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino.

"As Diretrizes Nacionais para a Carreira encontram-se amparadas na Constituição Federal. O Conselho Nacional de Educação assume a responsabilidade de orientar os sistemas de ensino de todo país quanto à regulamentação dos planos de Carreira do Magistério da Educação Básica."

Como já vimos, a Lei nº 9.394/96 (LDB) estabelece de modo indubitável, em seu artigo 8º, § 1º, que compete à União a coordenação da política nacional de educação, inclusive pelo exercício da função normativa. Não pode ser esquecido, igualmente, que é função do Conselho Nacional de Educação, nos termos do § 1º do artigo 9º, da mesma lei, a normatização, evidentemente, de todos os aspectos envolvidos com a educação.

Veremos adiante que tanto o FUNDEB quanto o piso salarial profissional nacional criam bases e ensejam a unidade das condições de trabalho do magistério nos diferentes lugares da nação. Porém, diante da lacuna legal e da diversidade de situações na educação nacional, a presente tarefa também consiste em evitar possíveis ineficiências na aplicação dos recursos públicos a serem alocados para os salários e as carreiras dos integrantes do magistério, sobretudo os oriundos da União federal, esfera de atuação deste CNE.

Como todos os assuntos que aqui foram tratados, é na fonte fundamental do direito nacional que vou buscar a direção que deve ser seguida pela resolução que será apoiada no presente parecer.

Sobre os professores da Educação Infantil

O artigo 208 da Constituição Federal é assim redigido:

Art. 208- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IV- Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (...)

Ora, é clara, então a disposição destacada do texto constitucional. A Educação Infantil, sem sombra de qualquer dúvida, integra o rol de deveres do Estado para com a prestação da educação, sendo essa definida no inciso IV transcrito como sendo aquela prestada nas creches e pré-escolas.

Sendo a Educação Infantil a etapa inicial da Educação Básica, os entes federados, dentro de suas competências constitucionais, têm o dever de prestar esse atendimento educacional àqueles que necessitam.

Por outro lado, os responsáveis pela concretização desta obrigação são servidores públicos, cujas relações de trabalho devem ser tratadas em lei específica, com a criação de cargos ou empregos públicos, porque só se há lei neste sentido é que o ente federado pode ter educadores para a lida com os afazeres da Educação Infantil.

Se há a necessidade desta lei, há duas soluções possíveis. Uma, que a nosso ver não seria adequada, é a de que esses educadores tenham seus empregos ou cargos públicos definidos em lei genérica sobre os demais servidores que laboram para os entes federados. A segunda, que acolhe o

espírito da Constituição Federal, que é a melhor solução, é que esses cargos ou empregos públicos estejam tratados no diploma legal específico destinado aos educadores, qual seja, o Plano de Carreira do pessoal docente, porque, querendo ou não, aquele que é responsável direto pelo processo educativo é professor, é educador.

O fato é que não há qualquer razão, seja ela de cunho ideológico ou legal, para que os professores da Educação Infantil não estejam contemplados nos planos de carreira do pessoal docente, inclusive porque, depois do advento do FUNDEB, os gastos com educação compreendem esse nível de ensino. Vejamos o que diz a Lei nº 11.494/2007:

Art. 10 A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica:

I - creche em tempo integral;

II - pré-escola em tempo integral;

III - creche em tempo parcial;

IV - pré-escola em tempo parcial;

V - anos iniciais do Ensino Fundamental urbano;

VI - anos iniciais do Ensino Fundamental no campo;

VII - anos finais do Ensino Fundamental urbano;

VIII - anos finais do Ensino Fundamental no campo;

IX - Ensino Fundamental em tempo integral;

X - Ensino Médio urbano;

XI - Ensino Médio no campo;

XII - Ensino Médio em tempo integral;

XIII - Ensino Médio integrado à educação profissional;

XIV - Educação Especial;

XV - Educação Indígena e quilombola;

XVI - Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo;

XVII - Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional de Nível Médio, com avaliação no processo.

Dos 17 incisos do artigo 10 mencionado, os quatro primeiros tratam da Educação Infantil, o que demonstra mais uma vez o acerto do ideário ora defendido de incluir nos planos de carreira do pessoal docente aqueles que labutam nesta modalidade de ensino, mas não é só:

Art. 22 Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Quando a lei do FUNDEB trata da questão da distribuição dos recursos arrecadados pelo fundo, especialmente quando se refere àquela parte que deve ser destinada ao pagamento de vencimentos de professores, não exclui os profissionais da Educação Infantil daqueles que devem ser beneficiados com a quantia destinada especificamente aos educadores.

Por outro lado, todas as linhas do presente Parecer e, em consequência, todo o seu ideário, defendem o fato de que só se ingressa no serviço público através de concurso público. Não poderia ser diferente quando o assunto em referência é justamente o que está epigrafado mais acima, os professores da Educação Infantil.

Esses professores, os da Educação Infantil, são servidores públicos como os demais professores, tal como já foi dito. Assim, a Resolução que vai ser apresentada em sequência ao Parecer trata de parâmetros para elaboração de planos de carreira, e, por isso, tudo aquilo que se referir aos professores da Educação Infantil estará sendo dito única e exclusivamente para servidores públicos.

Pressupostos educacionais, legais e sociais da nova Resolução sobre Diretrizes para a Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública

Avançando na exposição dos princípios que embasam nossa proposta de reformulação das Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério, devemos lembrar que a função primordial da escola, em todos os seus níveis e modalidades é a de formar cidadãos, através não apenas da transmissão do saber historicamente acumulado, patrimônio universal da humanidade, mas também da produção coletiva de novos conhecimentos. Assim, a escola precisa estar articulada a um projeto educacional de conteúdo humanista, comprometido com a escolarização de todos com qualidade, no contexto adverso da sociedade brasileira.

A defesa de uma escola sem exclusão social, que garanta o acesso e a permanência de todos os alunos é uma premissa necessária de todos quantos lutam por uma educação inclusiva e de qualidade no nosso país.

Aprendizagem como direito social e carreira do magistério

Hoje, a expansão do ensino público responde a uma demanda social básica da cidadania, mas não assegura necessariamente ensino de qualidade. Políticas de universalização focalizadas apenas em um nível ou modalidade de ensino, como foi o caso do FUNDEF, geram resultados quantitativos, mas não respondem aos problemas centrais da escola pública. São medidas fragmentárias que não asseguram a permanência do aluno na escola e, sobretudo, não formam cidadãos plenos de direitos, preparados para enfrentar os desafios da nossa sociedade.

Nesta perspectiva, graças à luta persistente dos educadores e demais setores comprometidos com a escola pública e à disposição do atual governo para o diálogo, algumas medidas acertadas, embora ainda pontuais e insuficientes, foram tomadas. Para que possamos continuar avançando na direção de assegurar um padrão de qualidade que se construa e perdure ao longo do tempo, algumas condições básicas são fundamentais, entre elas parâmetros adequados para a composição das classes, jornada de trabalho compatível com as necessidades de formação e atualização do professor e a implementação do Custo-Aluno Qualidade como medida para o suficiente aporte de verbas na educação.

É preciso reiterar que, para que possa ser alcançado o pleno acesso de todos à almejada educação de qualidade, a Carta Magna impõe ao Poder Público o estabelecimento de diretrizes legais uniformes em matéria educacional, com vistas a assegurar iguais condições de formação e desenvolvimento para toda a população, independentemente do Estado ou Município.

"A função primordial da escola, em todos os seus níveis e modalidades é a de formar cidadãos, através não apenas da transmissão do saber historicamente acumulado, patrimônio universal da humanidade, mas também da produção coletiva de novos conhecimentos."

Deve o Poder Público agir, portanto, no sentido de estabelecer padrões curriculares e qualitativos de observância obrigatória por parte da União, dos Estados e dos Municípios, conforme se infere do comentário de José Luiz Borges Horta ao art. 206, I, da Constituição Federal:

Ao referimo-nos à igualdade educacional, pedra de toque da construção do Estado social de Direito, mantida no Texto de 1988, estamos fazendo menção à base axiológica de todas as grandes medidas tomadas na direção da consolidação do direito à Educação como um direito dotado de plena eficácia social. Sem a presença de tal "sopro" igualitarista, perderia sentido o sistema educacional, que exige, por coerência própria, a acessibilidade do aparato educacional do Estado a todos os indivíduos, indistintamente. (...)

Do ponto de vista sociológico, a decisão constituinte possui grande impacto, uma vez que implica em fixar, aliás, como de resto já analisado, um padrão qualitativo suficiente a todos, que terá de ser, portanto, o maior possível[3].

[3] HORTA, José Luiz Borges. *Direito Constitucional da Educação.* Belo Horizonte: Decálogo, 2007. pp. 129-145.

Paralelamente a isto, o art. 206 da Constituição Federal deixa claro em seu inciso V que o ensino tem por princípio, ao lado da igualdade de condições de acesso e permanência na escola (inciso I) e da garantia de um padrão de qualidade (inciso VII), a valorização dos profissionais da educação.

"A carreira do magistério, deve ser aberta, isto é, deve possibilitar aos docentes a evolução salarial sem que, para isto, tenham de deixar a sala de aula, permitindo que todos – no exercício da docência – tenham a possibilidade de atingir o mesmo padrão final do quadro do magistério."

Para que possa cumprir em plenitude sua função social, a escola tem que dispor de um projeto político-pedagógico adequado à realidade social na qual se insere, democraticamente deliberado e gerido pela própria escola, e possuir as condições objetivas necessárias para o desenvolvimento do processo ensino aprendizagem, entre elas o número adequado de alunos em sala de aula, tempo de duração das aulas que confira dinamismo ao processo educativo e permita a interação entre as diferentes disciplinas, e um plano de Carreira do Magistério que tenha como premissa o incentivo para que o professor nela permaneça, buscando sempre melhor qualidade para a escola pública.

A carreira do magistério, para que isto possa ocorrer, deve ser aberta, isto é, deve possibilitar aos docentes a evolução salarial sem que, para isto, tenham de deixar a sala de aula. Assim os professores – no exercício da docência – devem poder chegar ao nível salarial de um diretor, por exemplo, na medida em que se eliminem os limites intermediários entre os cargos e funções, permitindo que todos tenham a possibilidade de atingir o mesmo padrão final do quadro do magistério. Isto poderá evitar, por um lado, que excelentes professores deixem a sala de aula para ocupar funções, por exemplo, de diretor de escola ou supervisor de ensino movidos apenas pela necessidade de melhoria salarial e, por outro lado, assegurará que tais funções sejam ocupadas por profissionais que possuam verdadeira aptidão para o seu exercício.

O financiamento da educação e a implementação do Custo Aluno Qualidade

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, alicerçado numa concepção de Educação Básica como processo contínuo e articulado, que se inicia na Educação Infantil e conclui-se no Ensino Médio, foi um importantíssimo passo no sentido de se construir a superação da atual situação, permitindo a destinação de recursos equânimes para todos os níveis e modalidades de ensino. Para além da ampliação do conceito de Educação Básica, também se adotou a compreensão da Educação Infantil como uma etapa inicial desse nível de ensino, assumindo caráter educativo e retirando o perfil meramente assistencialista como ocorria anteriormente – embora essa necessidade também tenha que ser atendida, dado o crescente número de mulheres trabalhadoras que não têm onde deixar seus filhos e precisam de creches e pré-escolas.

Mas o FUNDEB não é uma medida isolada. Ele se articula com a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, possibilitando o acesso de centenas milhares de crianças pobres a um estágio educacional fundamental para seu futuro progresso escolar, ao qual, até então, apenas um restrito grupo social tinha acesso, em escolas particulares. Articula-se, também, com as medidas consolidadas no Plano de Desenvolvimento da Educação implementado pelo MEC com o objetivo de tentar equalizar recursos e possibilidades educacionais em todo o país, considerando as debilidades e potencialidades regionais e locais, a partir de uma política de metas projetada para o resgate da enorme defasagem de nossos alunos face aos indicadores internacionais e às necessidades do país.

O que se tem em perspectiva é a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), definido a partir do custo anual por aluno dos insumos educacionais necessários para que a educação pública adquira padrão mínimo de qualidade. A construção do CAQ exige amplo debate sobre todas as condições necessárias e o conjunto dos insumos exigidos para a adequada relação de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras. Um importante passo neste sentido já foi dado por este Conselho Nacional de Educação ao adotar o estudo que definiu o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) como uma referência para a definição do financiamento da educação por parte dos governos da União, dos estados e dos municípios. No processo de realização da Conferência Nacional de Educação, precedida de conferências estaduais e municipais, certamente haverá avanços neste processo.

Piso Salarial Nacional e remuneração do magistério

Embora seja uma luta de dois séculos da categoria dos educadores brasileiros, como bem assinala a professora Juçara Dutra Vieira[4], vice-presidente da Internacional da Educação, o piso salarial nacional sempre encontrou dificuldade de implementação em função das discrepâncias financeiras regionais e da falta de um ordenamento jurídico capaz de absorvê-lo plenamente. Este último argumento, inclusive, serviu de justificativa jurídica para a não absorção, mesmo num plano de recomendação política, do piso salarial nacional no bojo da Resolução CNE/CEB nº 3/97.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 53/2006 inseriu dentre os princípios regentes do ensino, a constarem do art. 206 da Carta Magna, a fixação, em lei federal, de piso remuneratório para os profissionais da educação pública. Nesse mesmo sentido, foi conferida nova redação ao art. 60, III, "e", do ADCT, determinando-se ao Congresso Nacional a fixação do piso nacional dos profissionais do magistério da Educação Básica.

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, c/c 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.

O *caput* do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 associa o piso salarial à formação de nível médio na modalidade Normal, prevista no artigo 62 da Lei 9.394/96. Consequentemente, os outros níveis de formação previstos no mesmo artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deverão se vincular a vencimentos maiores, conforme preveem os atuais planos de carreira dos entes federados e o artigo 67, IV, da LDB.

O piso também se estende aos aposentados e pensionistas dos regimes próprios de Previdência, nos limites impostos pelas Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, referentes à integralidade e à paridade dos vencimentos de carreira. Portanto, os servidores que cumprirem os mencionados requisitos farão jus a perceber os benefícios concedidos aos ativos dentro dos limites da carreira.

[4] Piso Salarial Nacional dos Educadores – Dois séculos de atraso – CNTE – 2008.

Finalmente, os termos que se utilizarão na Resolução que disciplinará as Diretrizes Nacionais para a carreira, são termos técnicos, precisos.

Então, vencimento é o termo que corresponde à remuneração básica do servidor público ocupante de cargo público ou aquele assemelhado que mantém com a administração pública relação estatutária de trabalho. Vencimentos é a remuneração do servidor público acrescida das vantagens pessoais, gratificações, adicionais, bonificações; enfim, é a totalidade de rendimento auferida pelo servidor.

Salário difere de vencimento, porque enquanto esse último se aplica ao servidor público ocupante de cargo público, o salário se aplica ao empregado público, aquele que se liga à administração através de contrato de trabalho, que tem sua relação de trabalho regida pela CLT.

Por estes motivos, e pelo fato de representar uma norma jurídica voltada aos servidores da Educação Básica, as Diretrizes para a carreira que apresentamos absorvem todos os conceitos inerentes à Lei nº 11.738/2008, para efeitos de fixação dos parâmetros remuneratórios do magistério, conforme trata o artigo 3º do projeto de Resolução que segue anexo.

Sobre a decisão do STF quanto à nova composição da jornada de trabalho prevista na Lei 11.738/2008

O § 4º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 vincula o piso salarial profissional a uma jornada padrão, que não pode ultrapassar 40 horas semanais. Desta, no máximo 2/3 (dois terços) são previstas para atividades de interação com os estudantes e, no mínimo 1/3 (um terço) para atividades extraclasse, mostrando-se consonante com o inciso V do art. 67 da Lei nº 9.394/96.

Entretanto, em julgamento realizado no dia 17/12/2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar que atendeu parcialmente aos pedidos da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelos governos estaduais de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina, apesar de afirmar a constitucionalidade da Lei 11.738/2008, e, assim, suspendeu, por hora, o dispositivo referente à composição da jornada de trabalho.

A decisão do STF embasou-se na constatação de que o dispositivo suspenso,

se aplicado imediatamente, resultaria em um incremento de despesa de pessoal, o que justificaria a concessão da liminar, posição da qual discordamos. Assim é, portanto, que incorporamos à nossa proposta de Resolução o que vai disposto na Lei 11.738/2008, tendo em vista, como já foi dito, que cabe ao poder público assegurar as condições necessárias para que o professor possa desenvolver adequadamente o seu ofício. Além disso, a maneira como vai proposta a redação sobre o assunto na Resolução anexa não afronta o julgamento do STF, justamente porque faculta ao ente federado a paulatina aplicação da proporção almejada pela lei, entre o trabalho do professor em sala de aula, preparação das aulas e principalmente, a formação continuada no local de trabalho.

Abrangência das Diretrizes para a Carreira

O artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determina que *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino*.

Neste sentido, faz-se imperioso correlacionar a carreira profissional dos integrantes do magistério, aos princípios do art. 206 da Constituição Federal, assim como às políticas de gestão democrática, de financiamento, de formação profissional e de avaliação que o Ministério da Educação tem implementado em parceria com os demais sistemas de ensino.

Este entrelaçamento de políticas (carreira, gestão, financiamento, avaliação) é imprescindível para dar coesão e qualidade às ações do Estado. Trata-se, portanto, de um conceito que associa todos os princípios eleitos pela Constituição para fazer avançar os objetivos da educação escolar pública, quais sejam, a emancipação do cidadão e o desenvolvimento social, cultural e econômico do país de forma inclusiva e soberana.

"O entrelaçamento de políticas (carreira, gestão, financiamento, avaliação) é imprescindível para dar coesão e qualidade às ações do Estado (...) para fazer avançar os objetivos da educação escolar pública, quais sejam, a emancipação do cidadão e o desenvolvimento social, cultural e econômico do país de forma inclusiva e soberana."

Como vimos, o artigo 206, V da Constituição Federal dispõe que os planos de carreira devem focar a "valorização dos profissionais da educação escolar". Porém, as regulamentações do artigo 60 do ADCT, referente ao FUNDEB e ao piso do magistério, estabeleceram planos de carreira tanto para os profissionais da educação quanto para os membros do magistério. São elas:

Lei nº 11.494/2007:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da Educação Básica. (grifo nosso)

Lei nº 11.738/2008:

Art. 6º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal."

"A Resolução que apresentamos cuida de prever a possibilidade de os sistemas de ensino estenderem seus efeitos aos demais profissionais da educação, em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos profissionais do magistério."

O CNE, a exemplo do que já havia feito com a educação profissionalizante, quando da edição da Resolução CNE/CEB nº 4/99, aprovou a Resolução nº 5/2005, da Câmara de Educação Básica, que incluiu *nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 8/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar*, o que demonstra o reconhecimento desses trabalhadores como integrantes dos chamados trabalhadores em educação e, uma vez habilitados, dos profissionais da educação.

Assim, embora, no momento atual, cuidemos de formular Diretrizes Nacionais específicas para a Carreira do Magistério, a presente citação abre espaço à análise sobre a abrangência das Diretrizes, a qual volta-se para o reconhecimento de todos os profissionais da educação, em planos preferencialmente unificados, os quais serão objeto de trabalho futuro do

CNE, respeitadas as especificidades de cada segmento. Quando da ocorrência deste futuro trabalho, será perseguida a finalidade de manter as Diretrizes em consonância com os fundamentos de valorização da educação e de seus profissionais delineados na nova redação do art. 206 da Constituição Federal e nas normativas de âmbito educacional, sobretudo na Lei nº 11.494/2007 e nas orientações da 1ª Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em abril de 2008.

A Resolução que ora apresentamos, no artigo 2º, § 2º, cuida de prever a possibilidade de os sistemas de ensino estenderem seus efeitos aos demais profissionais da educação, em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos profissionais do magistério.

Organização dos tempos e espaços, currículo e Carreira do Magistério

O Brasil necessita de uma escola inclusiva, na qual todas as nossas crianças e jovens tenham acesso a um ensino de qualidade, assegurando condições para a sua permanência e propiciando-lhes um desenvolvimento cultural que lhes permita fazer face às exigências e desafios do mundo contemporâneo. Para tanto, devem ser criadas novas práticas pedagógicas, dotar as escolas de todos os materiais necessários e adotar formas de gestão que privilegiem as práticas coletivas e currículos interdisciplinares[5]. Isto exige de todos nós, educadores e gestores da escola pública uma compreensão abrangente da função da escola em sua missão de formar o aluno em suas mais diversas dimensões: educacional, intelectual, social e cultural, para que possa apreender a realidade que o cerca e com ela interagir de forma consciente.

Para alcançar este objetivo, a escola precisa, como já vimos, *dotar-se de humanidade* mas, para além disto, ter um significado para esta geração que aí está – crianças, jovens e também aquelas pessoas que não conseguiram estudar em idade própria – de forma que seja *prazerosa para seus alunos*. E, como diz Vitor Paro, a educação tem que apresentar-se enquanto relação humana dialógica, que garanta a condição de sujeito tanto do educador quanto do educando[6].

Mas, para que a escola possa ser prazerosa para seus alunos é preciso que ela seja organizada para isto, desde as condições de trabalho de seus profissionais até a disposição do tempo escolar e a organização de seu

[5] José Carlos Libâneo e Selma Garrido Pimenta **in** *Formação de profissionais da educação*: Visão crítica e perspectiva de mudança. Educação e Sociedade; Campinas; 1999.

[6] **In** *A Escola Cidadã no Contexto da Globalização*, 2ª edição, Vozes, 1998.

currículo, para que o processo educacional possa transcorrer de forma dinâmica, atrativa e, sobretudo, numa lógica que não se limite à simples transmissão do conhecimento, mas que propicie a produção coletiva do conhecimento e da busca da formação integral do aluno, em todos os seus aspectos.

A escola que queremos construir, por outro lado, necessita que a questão da organização do tempo escolar seja tratada não apenas enquanto medida quantitativa, cronológica, e sim como qualidade, ou seja, em sua dimensão pedagógica e educativa.

Para o sociólogo alemão Norbert 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*[7].

Hoje há um consenso quanto à necessidade de a criança permanecer mais tempo na escola. O que se busca é que o aluno possa ter uma média de oito horas de atividades escolares por dia. Mas, neste caso, *a qualidade do ensino/aprendizagem liga-se tanto à quantidade do tempo diário de escolarização quanto à possibilidade da escola oferecer muito mais do que o simples aprender a ler, escrever e contar*[8]. A escola deve ser um espaço de criação e difusão do conhecimento, abrindo seus portões para o mundo à sua volta, numa relação de troca.

A escola é também uma organização temporal. Por isso, o currículo pode ser visto como um ordenamento temporal do conhecimento e dos processos de ensinar e aprender. A organização escolar é ainda bastante rígida, segmentada e uniforme em nossa tradição, à qual todos(as) alunos e alunas indistintamente têm de adequar seus tempos[9].

Diante dos desafios do mundo contemporâneo e da realidade do nosso país, a escola precisa proceder a um redimensionamento dos tempos escolares, na perspectiva de tornar o currículo mais ágil, mais atrativo para os alunos e com maiores possibilidades de trabalhar algo que é fundamental para uma educação de qualidade nos dias atuais: a interdisciplinaridade. Assim, pode haver flexibilidade no tempo de duração das aulas, desde que a questão esteja

[7] **In** Educação Integral: uma proposta de inovação pedagógica na administração escolar de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro dos anos 30, artigo da professora Miriam Waidenfeld Chaves, parte integrante do livro *Educação brasileira e(m) tempo integral*. Petrópolis: Vozes, 2002.

[8] Idem

[9] Ibidem

contemplada no projeto político-pedagógico da escola, discutido e decidido pelo Conselho de Escola, para que todas as disciplinas e atividades necessárias à formação integral do aluno possam ser contempladas no seu tempo de permanência na unidade escolar.

É fundamental que o currículo escolar reflita a diversidade étnica e cultural existente em nosso país. Merece atenção especial a Resolução CNE/CP nº 1/2004 e o Parecer CNE/CP nº 3/2004, que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, bem como a educação indígena, conforme a Resolução CNE/CEB nº 3/99, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena e cria a categoria *escola indígena*, que é o estabelecimento escolar localizado no interior das terras indígenas, voltado para o atendimento das necessidades escolares expressas pelas comunidades indígenas. Também a Carreira do Magistério deve incorporar esta especificidade, reconhecendo e valorizando os professores indígenas, que deverão ter acesso a cursos de formação inicial e continuada, especialmente planejados para o trato com as pedagogias indígenas, bem como formas próprias de seleção que exijam o domínio da língua portuguesa e das línguas da comunidade, de maneira que, a curto prazo, a maioria dos professores sejam indígenas. Assim, a questão está contemplada no artigo 7º do Projeto de Resolução que acompanha o presente Parecer.

A organização curricular deve propiciar a necessária interação entre as diferentes disciplinas, de forma a que os alunos possam perceber a lógica da produção e transmissão do conhecimento, que não deve ser confinado em disciplinas estanques, que não se comunicam e não se inter-relacionam. A concepção de currículo como uma *grade*, que *enjaula* disciplinas em determinados tempos e espaços, não contribui para a possibilidade de que o conhecimento seja elaborado e reelaborado ao longo do processo de produção deste conhecimento. A articulação das diversas disciplinas propiciará qualidade a este tempo de tal forma que a permanência do professor com seus alunos produza conhecimentos e os oriente para a sua vida futura.

Para que se possa dar este salto, uma primeira medida importante já foi adotada, com a instituição do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica pública, coordenado pelo

MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de educação superior.

Hoje, nas universidades o conhecimento é organizado em disciplinas estanques, disponibilizadas ao aluno na forma de créditos educativos. Como exigir, então, que o professor possua mais conhecimentos que aqueles recebidos em sua formação? Como esperar que trabalhe metodologias às quais nunca teve acesso? Além disto, há ainda o problema das universidades de qualidade duvidosa que confere a seus formandos mera certificação.

"A organização curricular deve propiciar a necessária interação entre as diferentes disciplinas, de forma a que os alunos possam perceber a lógica da produção e transmissão do conhecimento, que não deve ser confinado em disciplinas estanques, que não se comunicam e não se inter-relacionam."

A questão central neste momento não é procurar responsáveis pelo atual descompasso entre a forma como estão estruturados os cursos de licenciatura nas universidades e as Diretrizes Curriculares Nacionais, embora seja importante analisar o percurso da formação dos professores nos últimos anos. Há um urgente problema estrutural a ser resolvido: a elaboração de uma política de formação que capacite os professores a atuarem por área de conhecimento sem, contudo, promover a simples diluição do conhecimento. Este tema deve estar na pauta da Conferência Nacional de Educação – que reunirá todos os segmentos vinculados à educação nacional e possibilitará, com base numa discussão qualificada, o lançamento das bases para o equacionamento desta questão.

Também é preciso equacionar o problema da superlotação das salas de aula. Hoje, em todo o país, os professores se defrontam com este problema. Imagine-se, por exemplo, o caso de um professor de Português, do Ciclo II do Ensino Fundamental, que possua em média 40 alunos em cada uma das classes em que ministra aulas. Para constituir a jornada de 40 aulas, a depender do Estado ou região, este professor terá que assumir seis turmas, ou seja, um total de 240 alunos. No entanto, um professor de Física, Química, História ou Geografia, por exemplo, disciplinas para as quais a organização curricular oferece um menor número de aulas em cada turma, terá que compor sua jornada assumindo um total de até 500 alunos.

Assim consideramos necessário avançar no sentido de que os sistemas de ensino e os entes federados, através de normas de seus conselhos ou leis de suas casas legislativas, conforme o artigo 25 da LDB, instituam parâmetros adequados à composição das classes, visando garantir qualidade ao trabalho do professor, tomando como base as seguintes referências:

a) em cada escola, no máximo, uma média de estudantes por sala nos seguintes parâmetros: de 6 a 8 alunos por professor para turmas de educandos de 0 até 2 anos de idade; até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade[10]; até 20 crianças por professor para turmas de educandos de 4 até 5 anos de idade; nos anos iniciais do Ensino Fundamental, até 25 alunos por sala; nos anos finais do Ensino Fundamental, até 30 alunos por sala, e no Ensino Médio até 35 alunos por sala;

b) nas redes de Ensino Fundamental e Médio, proporção nunca inferior a 1 (um) professor para 22 (vinte e dois) estudantes e 1 (um) técnico administrativo para 66 (sessenta e seis) estudantes, e no conjunto da Educação Infantil, da Educação do Campo e das demais modalidades que exigem proporção inferior para a consecução de oferta qualitativa, proporção fixada pelo respectivo sistema de ensino;

d) atribuição a cada docente de um número de turmas tal que nunca ultrapasse a 300 (trezentos) estudantes por professor em regime de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais em regência de classe, adequando aos profissionais de disciplinas com carga horária reduzida ou de áreas de conhecimento afins, atribuições de aulas sem prejuízo em suas remunerações ou na carga efetiva de trabalho.

A definição do número de alunos por professor (no sistema) e por sala de aula (na rede) é importante também para o estabelecimento de parâmetro para a complementação do piso salarial do magistério (art. 4º da Lei nº 11.738/2008), facilitando o ajuste dos sistemas "inchados" e o controle social sobre as verbas da educação.

O CNE reconhece que estas recomendações, ao contrário da composição da jornada de trabalho, não podem se transformar em norma geral a ser incluída na Resolução. Contudo, é responsabilidade da Câmara de Educação Básica do CNE traçar os caminhos da política de qualificação do ensino e de revalorização

[10] Parecer CNE/CEB nº 22/98, pág. 15

profissional dos educadores. Neste sentido, compartilhamos da intenção de ver todos os professores comprometidos com uma só escola, deixando para trás o expediente a que foram condenados desde a Constituição de 1934, a saber, a possibilidade do "acúmulo de cargos". Destinada a prover mestres para uma explosão de demanda de estudantes, este acúmulo propiciou a redução de remunerações e a sobrecarga de trabalho, que prejudicou a saúde dos educadores e a aprendizagem dos alunos. Esperamos que essas Diretrizes contribuam para a superação dessa esdrúxula norma constitucional, que permite até 80 horas de trabalho semanal do magistério e é considerada por tantos como direito, quando, na verdade, é opressão.

A Carreira do Magistério e a gestão democrática das escolas

Reiteramos nossa concepção de escola como um espaço de formação da cidadania. Desta forma, a gestão escolar precisa estar assentada em princípios humanistas, que não se coadunam com os frios mecanismos oriundos da administração empresarial, que não tem no ser humano seu sujeito e objetivo central.

De fato, a especificidade e a grandeza do trabalho do professor consistem em que ele contribui para formar indivíduos que terão papel preponderante na transformação da sociedade ou na manutenção do status quo. Desta forma, não se pode conceber o espaço e o funcionamento de uma escola a partir de critérios empresariais, pois isto cria uma irracionalidade intransponível entre a natureza do trabalho ali desenvolvido e os resultados educacionais que se pretende alcançar.

A avaliação da qualidade da educação é um trabalho coletivo, que só pode ser realizado por um órgão colegiado, e deve considerar variáveis que vão além dos dados quantitativos. Do contrário, gera-se autoritarismo e não autoridade, a partir de um tipo de postura que leva muitos dirigentes a se referirem à unidade escolar como a minha escola e aos profissionais do magistério como os meus professores.

O papel social da escola, a natureza do trabalho que ali se desenvolve e sua significativa contribuição para o exercício da democracia fundamenta e

"A escola deve ser um espaço de pluralismo de idéias, onde o saber adquirido seja um instrumento de formação da consciência, predominando a idéia de liberdade. Ela deve ser democrática, com a existência de conselhos de escola democraticamente eleitos, deliberativos e encarregados de elaborar e gerir o projeto político-pedagógico com envolvimento de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar."

exige a gestão democrática da escola, através da democratização da escolha dos dirigentes, implementação e livre funcionamento dos conselhos de escola e demais instâncias de participação de toda a comunidade na concepção e implementação do projeto político-pedagógico coletivamente construído.

Para tanto, é necessário também rever o papel do diretor de escola, libertando-o de uma pesada rotina burocrática e dando-lhe a dimensão maior de verdadeiro regente do projeto político-pedagógico da unidade escolar, que assegure a cada membro da equipe escolar um papel relevante na elaboração e execução deste projeto.

Entendemos que a escola deve ser um espaço de pluralismo de idéias, onde o saber adquirido seja um instrumento de formação da consciência, predominando a idéia de liberdade. Daí porque a escola deve ser democrática, com a existência de conselhos de escola democraticamente eleitos, deliberativos e encarregados de elaborar e gerir o projeto político-pedagógico com envolvimento de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Por isto, consignamos em nossa proposta de Resolução sobre as Diretrizes para a Carreira do Magistério, a gestão democrática entre os princípios a serem observados nos planos de carreira a serem instituídos em qualquer esfera da administração pública que ofereçam alguma etapa da Educação Básica.

Da mesma forma, o assunto está tratado no artigo 5º, inciso X da mesma proposta de Resolução, determinando que, na adequação de seus planos de carreira aos dispositivos da Lei nº 11.738/2008 e da Lei nº 11.494/2007, os executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem

manter, em legislação própria, a regulamentação da gestão democrática do sistema, da rede e das escolas, prevendo as formas de administração colegiada ou de condução dos dirigentes escolares por eleição direta.

Alguns aspectos centrais da nova Resolução sobre Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério

De tudo o que foi anteriormente dito, conclui-se que a escola que precisamos construir exige que, ao professor, sejam asseguradas todas as condições necessárias para que ele possa aderir de forma consciente e competente ao projeto político-pedagógico da escola, qualificando-se para ser co-autor e co-gestor deste projeto, assumindo o papel que lhe cabe enquanto protagonista no processo educacional.

No Projeto de Resolução que a seguir apresentamos à consideração deste Conselho Nacional de Educação, consignamos em seu artigo 4º a obrigatoriedade de as esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, instituam planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério a partir de princípios básicos que, a nosso ver, podem assegurar estas condições fundamentais ao exercício da atividade docente.

Acesso

Quanto ao acesso à carreira do magistério, a Resolução prevê, entre as Diretrizes a serem observadas pelos entes federados na elaboração e execução dos planos de carreira, a realização de concurso público de provas e títulos.

Sobre o assunto, diz a LDB:

Art. 85. Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos artigos 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para além do fato de ser uma norma constitucional, como forma mais justa de ingresso dos trabalhadores do setor público, no caso específico do magistério o concurso público de provas e títulos tem relação direta com a qualidade de ensino. Hoje, um a cada cinco professores em todo o Brasil é admitido em caráter temporário. São mais de 300 mil profissionais, sendo 53,5% do total de professores da rede estadual de ensino de Minas Gerais, 48,8% em Mato Grosso e 47% no estado de São Paulo[11]. Trata-se de uma situação insustentável, que fragmenta o projeto político-pedagógico e, de certa forma, compromete a qualidade de ensino, tendo em vista a rotatividade dos docentes entre as diversas unidades escolares.

Obviamente, o CNE tem o cuidado de compreender que os sistemas de ensino necessitam manter certo contingente de professores temporários, para suprir a ausência de outros professores em razão de doenças ou aposentadorias que vão ocorrendo ao longo do ano, mas numa proporção que não comprometa a qualidade do ensino e a valorização de seus profissionais. Como podemos assegurar a continuidade do projeto político-pedagógico da escola com a mudança constante de professores ano após ano, se aos temporários não há garantia de que continuarão nas mesmas escolas no próximo ano letivo?

Assim, é importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos.

Cabe aos entes federados assegurar a vinculação do professor à escola e a forma de fazê-lo é o concurso público vinculado à instituição de mecanismos que assegurem a possibilidade de opção do professor ao regime de dedicação exclusiva, conforme prevê o inciso VII do artigo 4º do Projeto de Resolução anexo.

A dedicação exclusiva do professor à unidade escolar é um instrumento importante para a qualificação e continuidade do projeto político-pedagógico. Assim, os sistemas de ensino devem debater a implementação de incentivos à dedicação exclusiva, como, por exemplo, benefícios salariais diferenciados e jornadas de trabalho específicas, compostas em apenas uma unidade escolar.

[11] Folha de S. Paulo, 20/2/2009; Jornal da Tarde.

Formação do professor

Outro aspecto fundamental a ser observado na carreira do magistério é a formação continuada dos professores, que *deve visar ao desenvolvimento das potencialidades profissionais de cada um, a que não é alheio o desenvolvimento de si próprio como pessoa. Ocorrendo na continuidade da formação inicial, deve desenrolar-se em estreita ligação com o desempenho da prática educativa*[12].

Nossa concepção de educação supõe que, na formação inicial e continuada dos professores, se adote um currículo amplo, que privilegie conteúdos e metodologias que permitam assegurar, no processo educativo, a dimensão humana que deve ser a essência da relação entre o professor e seus educandos.

Não se pode, portanto, pensar em carreira do magistério público, na perspectiva de uma educação de qualidade, que não contemple de forma contundente a formação continuada dos profissionais da educação, como prevê o inciso XI do artigo 5º da Resolução que ora apresentamos.

"A dedicação exclusiva do professor à unidade escolar é um instrumento importante para a qualificação e continuidade do projeto político-pedagógico. Assim, os sistemas de ensino devem debater a implementação de incentivos à dedicação exclusiva, como, por exemplo, benefícios salariais diferenciados e jornadas de trabalho específicas, compostas em apenas uma unidade escolar."

Consoante estes fundamentos, os incisos seguintes (XIV, XV, XVI) tratam de agregar diretrizes para que os sistemas de ensino assegurem a seus profissionais do magistério condições objetivas para que possam ter acesso a programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação, com licenciamento remunerado para esse fim; à universalização das exigências mínimas de formação para o exercício da profissão de todos os profissionais da Educação Básica; à concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada; a, pelo menos, três licenças sabáticas, adquiridas a cada sete anos de exercício na rede de ensino, com duração e regras de acesso estabelecidas no respectivo plano de carreira.

[12] ALARCÃO, ISABEL Formação continuada como instrumento de profissionalização docente. Em Veiga, I. (org.) *Caminhos da Profissionalização do Magistério.* S. Paulo: Papirus Editora, 1998.

Por fim, estabelece o inciso VIII do artigo 4º do Projeto de Resolução que um dos princípios dos planos de carreira deve ser a integração dos sistemas de ensino às políticas nacionais de formação para os profissionais da educação, com o objetivo de melhorar a qualificação e de suprir as carências de habilitação profissional na educação.

Progressão na carreira e avaliação de desempenho

Um assunto de relevo que recai sobre as Diretrizes para a carreira refere-se à avaliação de desempenho. Embora pouco executada pelos sistemas de ensino, crescem as proposições sobre certificação de professores e sobre as concepções avaliativas. De um lado, há os que defendem os critérios formulados pela EC nº 19/98. De outro, os que creem numa melhor eficácia da avaliação a partir de elementos que considerem o trabalho coletivo, as condições objetivas do trabalho individual, a interação com os critérios de formação continuada, a participação dos profissionais na elaboração e execução do projeto pedagógico da escola, conforme estabelece a LDB, dentre outras variáveis. Da mesma forma carecem de instruções sobre a aplicação dos resultados de tais avaliações e como estes devem ser utilizados para determinar a remuneração dos integrantes do magistério.

> "A avaliação de desempenho deve se constituir em um momento de aferição, pelos profissionais do ensino, dos sistemas mantidos pelos entes federados, de tal forma que se possa extrair desta apreciação os elementos necessários à melhoria do processo ensino-aprendizagem em todos os seus aspectos."

Sobre este assunto, o estudo *A Qualidade da Educação Sob o Olhar dos Professores* aponta que 45,1% dos docentes entrevistados responderam positivamente à pergunta se gostariam que a escola dispusesse de um sistema para avaliar o trabalho do professor, contra uma quarta parte que se manifestou claramente contra esta proposta[13]. Isto mostra que há uma progressiva quebra de resistência à avaliação de desempenho, mas o que se quer são regras claras, que ela se dê no contexto do plano de carreira e que seja instrumento de

[13] *A Qualidade da Educação Sob o Olhar dos Professores.* Fundação FSM, Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e a Cultura, São Paulo, setembro de 2008, p. 54.

aperfeiçoamento profissional na perspectiva da qualidade de ensino e não como instrumento de punição aos professores.

Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho deve se constituir em um momento de aferição, pelos profissionais do ensino, dos sistemas mantidos pelos entes federados, de tal forma que se possa extrair desta apreciação os elementos necessários à melhoria do processo ensino-aprendizagem em todos os seus aspectos.

Ainda sobre a questão da avaliação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) projetam novas perspectivas sobre a temática, conforme o que se segue:

> *Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas (...). O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos, e se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar*[14].

A avaliação do sistema de ensino, com a participação dos profissionais do magistério, deve promover o autoconhecimento institucional e oferecer referenciais para a (re)definição de políticas educacionais que, levando em conta as causas dos resultados alcançados, reafirmem o compromisso com a qualidade da educação, atualizando e/ou redefinindo de forma coletiva as metodologias, objetivos e metas do sistema.

Por outro lado, a necessidade de uma carreira mais atrativa aos atuais e aos novos profissionais que se formam em cursos de licenciatura (e na Pedagogia), mas que acabam optando por profissões com melhor reconhecimento no mundo do trabalho, é premente.

Assim, é importante assegurar não apenas a evolução na carreira pela via acadêmica, através da qual os professores que obtenham titulação

[14] *O Plano de Desenvolvimento da Educação, razões, princípios e programas.* Ministério da Educação, 2007, p. 25.

acadêmica superior àquela exigida para o exercício do cargo que ocupa; é preciso, também, que os entes federados consignem nos planos de carreira a evolução pela via não acadêmica, através da qual são contemplados os docentes que realizam cursos de aperfeiçoamento e atualização profissional e participam de estudos e outras atividades consideradas relevantes para a melhoria da qualidade de seu trabalho, isto é, evoluem dentro do mesmo nível de formação exigido ao exercício do cargo.

É em função destes e outros pressupostos que a Resolução que propomos aborda a avaliação de desempenho vinculada à progressão dos profissionais na carreira do magistério, conforme vai estabelecido nos seguintes incisos do artigo 5º da referida proposta.

Buscamos demonstrar, no transcorrer deste Parecer, que vivemos um momento ímpar, no qual estão dadas excepcionais condições, objetivas e subjetivas, para a adoção de avançadas diretrizes para a construção de planos de carreira no âmbito dos sistemas educacionais de todo o país, tendo em vista, inclusive, o cumprimento do que determina a Lei nº 11.738/2008, que estabelece o ano de 2009 para esta finalidade.

Observações finais

A finalidade deste trabalho é assegurar a qualidade do ensino ministrado na escola pública. O método adotado foi o do exaustivo e democrático debate entre todos os setores envolvidos e interessados nesta questão que, de resto, é de interesse de toda a sociedade.

Neste relatório estão destacadas algumas das questões que consideramos mais relevantes com relação à reformulação das Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério. Certamente haverá outras, mas o fundamental é que concluamos este processo com decisões seguras e amadurecidas, para que possamos ter, ao final do presente ano, em todo o território nacional, a instituição de planos de carreira dos integrantes do magistério que atendam aos anseios destes profissionais e, sobretudo, às necessidades da educação em nosso país.

É o nosso Parecer.

2 Voto da Relatora

Em vista do exposto, propõe-se a aprovação das Diretrizes Nacionais para a Carreira dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública na forma deste Parecer e do Projeto de Resolução em anexo, do qual é parte integrante.

Brasília (DF), 2 de abril de 2009.

Conselheira Maria Izabel Azevedo Noronha – Relatora

3 Decisão da Câmara

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

Sala das Sessões, em 2 de abril de 2009.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Vice-Presidente

RESOLUÇÃO

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

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 9º, § 1º, alínea "c" da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, e tendo em vista o Parecer CNE/CEB nº 9/2009, homologado por despacho do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicado no DOU de , resolve:

Art. 1º Os Planos de Carreira e Remuneração para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, nas redes de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar as Diretrizes fixadas por esta Resolução, elaborada com base no Parecer CNE/CEB nº 9/2009.

Art. 2º Para os fins dispostos no art. 6º da Lei nº 11.738/2008, que determina aos entes federados a elaboração ou adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, a presente Resolução destina-se aos profissionais previstos no artigo 2º, § 2º da referida lei, observados os preceitos dos artigos 61 até 67 da Lei nº 9.394/96, que dispõe sobre a formação docente.

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

A abrangência das Diretrizes, que engloba os profissionais do magistério da educação infantil, abre aos sistemas de ensino a possibilidade de incorporar, em seus planos de carreira, os trabalhadores em educação que atuem diretamente com estudantes em creche e pré-escola, habilitados em curso Normal de nível médio ou superior, desde que as soluções encontradas não se contraponham às disposições das presentes Diretrizes, inclusive no que se refere à exigência de ingresso por meio de concurso público de magistério.

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

Além desta possibilidade imediata, de iniciativa de cada sistema, e embora as presentes diretrizes sejam específicas para a Carreira do Magistério (por força do que determina a Lei nº 11.494/2007 – FUNDEB), o reconhecimento de todos os profissionais da educação, em planos preferencialmente unificados, será objeto de trabalho futuro do CNE, respeitadas as especificidades de cada segmento.

Art. 3º Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério devem pautar-se nos preceitos da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei nº 9.394/96, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação.

Parágrafo único. As fontes de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério são aquelas descritas no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 60 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de recursos provenientes de outras fontes vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação, conforme disposto no § 2º do art. 2º desta Resolução, dentro dos seguintes princípios:

I - reconhecimento da Educação Básica pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado, que a deve prover de acordo com o padrão de qualidade estabelecido na Lei nº 9.394/96, LDB, sob os princípios da gestão democrática, de conteúdos que valorizem o trabalho, a diversidade cultural e a prática social, por meio de financiamento público, que leve em consideração o custo-aluno necessário para alcançar educação de qualidade, garantido em regime de

cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União;

Ver também o inciso III, do artigo 5 º, da presente Resolução.

II - acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

Ver também a Disposição Transitória da presente Resolução.

III - remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimento ou salários iniciais nunca inferiores aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008;

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

Ver também o inciso XVI, do artigo 5 º, da presente Resolução.

V - progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

Ver também o inciso XVI, do artigo 5 º, da presente Resolução.

VI - valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo;

A jornada de trabalho prevista na Lei nº 11.738/2008 (jornada máxima de 40 horas semanais, sendo 1/3 ema atividades com alunos e 2/3 para atividades extraclasses) não apenas permite adequada preparação das atividades e maior acompanhamento do aluno por parte do professor, por meio da avaliação permanente, mas também a possibilidade da ampliação e aperfeiçoamento da formação continuada dos professores no próprio local de trabalho. Entretanto, em 17/12/2008, o STF concedeu liminar que atendeu parcialmente aos pedidos da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelos governos de MS, RS, PR, CE e SC, suspendendo, por hora, o dispositivo referente à composição da jornada de trabalho.

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;

VIII - incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar;

Inconstitucionalidade impetrada pelos governos de MS, RS, PR, CE e SC, suspendendo, por hora, o dispositivo referente à composição da jornada de trabalho.

IX - incentivo à integração dos sistemas de ensino às políticas nacionais e estaduais de formação para os profissionais da educação, nas modalidades presencial e a distância, com o objetivo de melhorar a qualificação e de suprir as carências de habilitação profissional na educação;

X - apoio técnico e financeiro, por parte do ente federado, que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores

e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais;

XI - promoção da participação dos profissionais do magistério e demais segmentos na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e da rede de ensino;

Ver também o inciso X, do artigo 5º, da presente Resolução.

XII - estabelecimento de critérios objetivos para a movimentação dos profissionais entre unidades escolares tendo como base os interesses da aprendizagem dos educandos;

XIII - regulamentação entre as esferas de administração, quando operando em regime de colaboração, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, para a remoção e o aproveitamento dos profissionais, quando da mudança de residência e da existência de vagas nas redes de destino, sem prejuízos para os direitos dos servidores no respectivo quadro funcional.

Art. 5º Na adequação de seus planos de carreira aos dispositivos da Lei nº 11.738/2008 e da Lei nº 11.494/2007, a União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observar as seguintes diretrizes:

I - aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, além de outros eventualmente destinados por lei à educação;

II - fazer constar nos planos de carreira a natureza dos respectivos cargos e funções dos profissionais da educação à luz do art. 2º desta Resolução;

III - determinar a realização de concurso público de provas e títulos para provimento qualificado de todos os cargos ou empregos públicos ocupados pelos profissionais do magistério, na rede de ensino público, sempre que a vacância no quadro permanente alcançar percentual que possa provocar a descaracterização do projeto político pedagógico da rede de ensino, nos termos do parecer CNE/CEB nº 9/2009, assegurando-se o que determina o artigo 85 da Lei nº 9.394/96, que diz que qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos;

O CNE compreende que os sistemas de ensino necessitam manter certo número de professores temporários, para suprir a ausência de outros professores em razão de doenças ou aposentadorias que vão ocorrendo ao longo do ano, mas numa proporção que não comprometa a qualidade do ensino e a valorização de seus profissionais.
É importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos.

Os sistemas de ensino e os entes federados, conforme o artigo 25 da LDB, devem instituir parâmetros adequados à composição das classes, tomando como base as seguintes referências:
a) em cada escola, no máximo, uma média de estudantes por sala nos seguintes parâmetros: de 6 a 8 alunos por professor para turmas de educandos de 0 até 2 anos de idade; até 15 alunos por professor para turmas de educandos de 3 anos de idade[1]; até 20 crianças por professor para turmas de educandos de 4 até 5 anos de idade; nos anos iniciais do Ensino Fundamental, até 25 alunos por sala; nos anos finais do Ensino Fundamental, até 30 alunos por sala, e no Ensino Médio até 35 alunos por sala;
b) nas redes de Ensino Fundamental e Médio, proporção nunca inferior a 1 (um) professor para 22 (vinte e dois) estudantes e 1 (um) técnico administrativo para 66 (sessenta e seis) estudantes, e no conjunto da Educação Infantil, da Educação do Campo e das demais modalidades que exigem proporção inferior para a consecução de oferta qualitativa, proporção fixada pelo respectivo sistema de ensino;
c) atribuição a cada docente de um número de turmas tal que nunca ultrapasse a 300 (trezentos) estudantes por professor em regime de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais em regência de classe, adequando aos profissionais de disciplinas com carga horária reduzida ou de áreas de conhecimento afins, atribuições de aulas sem prejuízo em suas remunerações ou na carga efetiva de trabalho.
A definição do número de alunos por professor (no sistema) e por sala de aula (na rede) é importante também para o estabelecimento de parâmetro para a complementação do piso salarial do magistério (art. 4º da Lei nº 11.738/2008), facilitando o ajuste dos sistemas "inchados" e o controle social sobre as verbas da educação.

[1] Parecer CNE/CEB nº 22/98, pág. 15

IV - fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação, de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira, devendo os valores, no caso dos profissionais do magistério, nunca ser inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional, diferenciados pelos níveis das habilitações a que se refere o art. 62 da Lei nº 9.394/96, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação do profissional;

V - diferenciar os vencimento ou salário iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação lato sensu, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

VI - assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal;

VII - manter 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;

VIII - promover, na organização da rede escolar, adequada relação numérica professor-educando nas etapas da Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, bem como número adequado de alunos em sala de aula nos demais anos do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, prevendo limites menores do que os atualmente praticados nacionalmente de alunos por sala de aula e por professores, a fim de melhor prover os investimentos públicos, elevar a qualidade da educação e atender às condições de trabalho dos educadores;

IX - observar os requisitos dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, que disciplinam as despesas que são ou não

consideradas gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto à cedência de profissionais para outras funções fora do sistema ou rede de ensino, visando a correta caracterização das despesas com pagamento de pessoal como sendo ou não gastos em educação;

X – manter em legislação própria, a regulamentação da gestão democrática do sistema de ensino, da rede e das escolas, fixando regras claras para a designação, nomeação e exoneração do diretor de escola dentre os ocupantes de cargos efetivos da carreira docente, preferencialmente com a participação da comunidade escolar no processo de escolha do seu diretor.

O papel social da escola exige a gestão democrática da escola, através da democratização da escolha dos dirigentes, implementação e livre funcionamento dos conselhos de escola e demais instâncias de participação de toda a comunidade na concepção e implementação do projeto político-pedagógico coletivamente construído.
Para tanto, é necessário também rever o papel do diretor de escola, libertando-o de uma pesada rotina burocrática e dando-lhe a dimensão maior de verdadeiro regente do projeto político-pedagógico da unidade escolar, que assegure a cada membro da equipe escolar um papel relevante na elaboração e execução deste projeto.

XI - prover a formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, sob os seguintes fundamentos:

a) sólida formação inicial básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos de suas competências de trabalho;

b) associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados, capacitação em serviço e formação continuada;

c) aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades;

d) aos educadores já em exercício, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, a ser realizado durante a jornada de trabalho do profissional da educação (art. 67, V da Lei nº 9.394/96).

XII - assegurar, no próprio sistema ou em colaboração com os demais sistemas de ensino, a oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação;

XIII - utilizar as horas de trabalho pedagógicas coletivas como momento de formação do profissional da educação;

XIV - promover, preferencialmente em colaboração com outros sistemas de ensino, a universalização das exigências mínimas de formação para o exercício da profissão de todos os profissionais da educação escolar básica;

XV - instituir mecanismos de concessão de licenças para aperfeiçoamento e formação continuada, de modo a promover a qualificação sem ferir os interesses da aprendizagem dos estudantes;

Parágrafo único. Os entes federados poderão assegurar aos profissionais do magistério da Educação Básica períodos de licenças sabáticas, com duração e regras de acesso estabelecidas no respectivo plano de carreira;

XVI - constituir incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional, a partir dos seguintes referenciais, podendo ser agregados outros:

a) dedicação exclusiva ao cargo ou função no sistema de ensino, desde que haja incentivo para tal;

b) elevação da titulação e da habilitação profissional;

c) avaliação de desempenho, do profissional do magistério e do sistema de ensino, que leve em conta, entre outros fatores, a objetividade, que é a escolha de requisitos que possibilitem a análise de indicadores qualitativos e quantitativos; e a transparência, que assegura que o resultado da avaliação possa ser analisado pelo avaliado e pelos avaliadores, com vistas à superação das dificuldades detectadas para o desempenho profissional ou do sistema, a ser realizada com base nos seguintes princípios:

1. para o profissional do magistério:

1.1 Participação Democrática - o processo de avaliação teórica e prática deve ser elaborado coletivamente pelo órgão executivo e os profissionais do magistério de cada sistema de ensino.

2. para os sistemas de ensino:

2.1 Amplitude - a avaliação deve incidir sobre todas as áreas de atuação do sistema de ensino, que compreendem:

2.1.1 a formulação das políticas educacionais;

2.1.2 a aplicação delas pelas redes de ensino;

2.1.3 o desempenho dos profissionais do magistério;

2.1.4 a estrutura escolar;

2.1.5 as condições socioeducativas dos educandos;

2.1.6 outros critérios que os sistemas considerarem pertinentes;

2.1.7 os resultados educacionais da escola.

XVII - A avaliação de desempenho a que se refere a alínea "c" do inciso anterior, deve reconhecer a interdependência entre trabalho do profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino, e, portanto, ser compreendida como um processo global e permanente de análise de atividades, a fim de proporcionar ao profissional do magistério um momento de aprofundar a análise de sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas dificuldades, possibilitando dessa forma seu crescimento profissional e, ao sistema de ensino, indicadores que permitam o aprimoramento do processo educativo;

XVIII - estabelecer mecanismos de progressão na carreira também com base no tempo de serviço;

XIX - elaborar e implementar processo avaliativo do estágio probatório dos profissionais do magistério, com participação desses profissionais;

XX - estabelecer com base nas propostas curriculares e na composição dos cargos de carreiras dos sistemas de ensino, quadro de lotação de pessoal que inclua o número de vagas

A avaliação da qualidade da educação é um trabalho coletivo, que só pode ser realizado por um órgão colegiado, e deve considerar variáveis que vão além dos dados quantitativos. Do contrário, gera-se autoritarismo e não autoridade, a partir de um tipo de postura que leva muitos dirigentes a se referirem à unidade escolar como a minha escola e aos profissionais do magistério como os meus professores. Sobre este assunto, o estudo ***A Qualidade da Educação Sob o Olhar dos Professores*** *aponta que 45,1% dos docentes entrevistados responderam positivamente à pergunta se gostariam que a escola dispusesse de um sistema para avaliar o trabalho do professor, contra uma quarta parte que se manifestou claramente contra esta proposta[2]. Isto mostra que há uma progressiva quebra de resistência à avaliação de desempenho, mas o que se quer são regras claras, que ela se dê no contexto do plano de carreira e que seja instrumento de aperfeiçoamento profissional na perspectiva da qualidade de ensino e não como instrumento de punição aos professores.*
Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho deve se constituir em um momento de aferição, pelos profissionais do ensino, dos sistemas mantidos pelos entes federados, de tal forma que se possa extrair desta apreciação os elementos necessários à melhoria do processo ensino-aprendizagem em todos os seus aspectos.

[2] *A Qualidade da Educação Sob o Olhar dos Professores*. Fundação FSM, Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e a Cultura, São Paulo, setembro de 2008, p. 54.

por cargo, região ou município e unidade escolar, a partir do qual se preveja a realização dos concursos de ingresso, de remoção entre as unidades escolares e de movimentação entre seus postos de trabalho;

XXI - realizar, quando necessário, concurso de movimentação interna dos profissionais da educação, em data anterior aos processos de lotação de profissionais provenientes de outras esferas administrativas ou das listas de classificados em concursos públicos;

XXII - regulamentar, por meio de lei de iniciativa do ente federado e em consonância com o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 9.394/96, e do art. 23 da Constituição Federal, a recepção de profissionais de outras redes públicas.

Parágrafo único. Os planos de carreira 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 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.

Art. 6º Os planos de carreira devem estabelecer regras claras para o cálculo dos proventos dos servidores públicos, ligados ao regime próprio de aposentadoria dos entes federados.

Art. 7º A presente Resolução se aplica, inclusive, aos professores indígenas e aos professores quilombolas, os quais gozarão de todas as garantias aqui previstas, considerando as especificidades dessas atividades docentes.

Art. 8º A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em sentido contrário, especialmente a Resolução CNE/CEB nº 3/97.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

Artigo único. Enquanto viger a medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 4.167, os termos "vencimentos iniciais" e "salário inicial" tratados na presente resolução ficam entendidos como remuneração total inicial.

Cesar Callegari

Apreciação sobre as Diretrizes de Carreira aprovadas pelo CNE

INTRODUÇÃO

Trata este documento de uma apreciação inicial sobre a Resolução CNE/CEB aprovada em 02 de maio, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério Público.

Esta apreciação se debruça sobre tres dimensões do documento:

1. seu caráter normatizador das condições do exercício do magistério, no contexto das políticas nacionais de formação e valorização dos profissionais da educação;
2. a relação entre as proposições relativas à carreira, formação e remuneração e os princípios da gestão democrática.
3. o fortalecimento do regime de cooperação entre os entes federados na instituição de diferentes mecanismos que garantam o exercício do trabalho docente na perspectiva do desenvolvimento profissional.

Estas dimensões demarcam, com clareza, os campos em que se movimentam as atuais diretrizes. No atual contexto, sua análise exige que nos reportemos às Diretrizes de Carreira de 97, aprovadas pelo CNE - Resolução 03/97 – na tentativa de identificar as concepções que informa(ra)m um e outro documento legal sobre a matéria.

AS DIRETRIZES DE 97 E AS ATUAIS

A Resolução 03/97 se destacou como um instrumento de caráter prioritariamente técnico, focado mais diretamente nos aspectos econômicos relacionados ao piso e custo-aluno-qualidade, com ênfase nos impactos da determinação legal do valor do piso sobre os planos de carreira e remuneração dos estados e municípios. Naquele contexto, as discussões privilegiavam a dimensão econômica colocando em segundo plano a dimensão política e educacional do que se poderia entender como diretrizes de carreira que indicassem a perspectiva de desenvolvimento profissional e valorização do trabalho docente na educação básica.

No contexto de sua aprovação, pós-LDB, os educadores debatiam a construção do Plano Nacional de Educação – que somente viria a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 98, como resultado de ampla mobilização nacional -, reivindicando a definição de uma Política Global de Valorização e Profissionalização do Magistério, ainda inexistente. Também se confrontavam com a luta pelo Pacto de Valorização do Magistério firmado no quadro da Conferência Nacional Educação Para Todos, pacto rompido pelo então Ministro da Educação Paulo Renato.

As Diretrizes de 97 não encontram meios de se materializar de forma massiva, na grande maioria dos municípios.

As Diretrizes atuais resultam de um processo radicalmente diferente e seu conteúdo reveste-se de um caráter balizador, não apenas normatizador,

das condições necessárias para o exercício do magistério nas condições concretas da escola pública atual. A Resolução atual supera a visão exclusiva e excessivamente econômica das Diretrizes anteriores, sugerindo no Parecer que a informa, parâmetros educacionais, pedagógicos, didáticos e econômicos, para o desenvolvimento do trabalho didático-pedagógico na escola pública.

Sua aprovação se dá após a aprovação da Lei do Piso pelo Congresso Nacional, em 2008 e no contexto do Decreto 6.755 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério e estabeleceu princípios e objetivos consoantes com as lutas histórica dos educadores pela definição de uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação.

São aprovadas um ano após a realização da 1ª Conferência Nacional de Educação Básica que mobilizou milhares de trabalhadores da educação em todo o país na discussão dos princípios basilares para a construção do sistema nacional de educação e, em seu interior, do (sub) sistema nacional de formação de professores.

O trabalho do CNE, como instância legisladora e normatizadora, foi facilitado por essas condições objetivas e pela ampla discussão com professores, secretários, gestores escolares, em 03 audiências públicas.

Tanto o Parecer quanto a Resolução fazem referência constante à legislação existente que oferece suporte às diferentes proposições, o que possibilita aos professores e gestores municipais e estaduais, acesso às fontes de informação, capacitando-os no processo de criação dos planos de cargos e carreira e da política de formação e valorização profissional. A responsabilidade dos sistemas de ensino e seus gestores fica demarcada em decorrência das ações necessárias para a implementação dos planos de carreira.

No processo de construção da política nacional de formação, indicada pelo Decreto 6.755/09, ações contempladas em inúmeros artigos e incisos,

se devidamente incentivadas e fomentadas pela União, estados e municípios, poderão combinar de forma bastante promissora, carreira, formação e desenvolvimento profissional do magistério, indicando a construção de um (sub)sistema nacional de formação de profissionais da educação. A Resolução trata de forma adequada a carreira docente articulada à formação profissional em suas diferentes dimensões – inicial e continuada -, às condições objetivas e subjetivas necessárias para o exercício do trabalho, incluindo as condições da escola, o tempo para o estudo, o número de alunos por sala, jornada, progressão e ascensão vinculadas a processos de qualificação no trabalho.

De forma ousada, avança para indicar aos sistemas de ensino, a constituição de incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional, a partir de referenciais que incluem a avaliação de desempenho, tanto para o profissional da educação quanto para os sistemas de ensino. Tema polêmico, a avaliação de desempenho começa a ser tratada e elaborada de forma mais objetiva e contextualizada na I CONEB, realizada em 2008, e ganha, na Resolução, a materialidade necessária como Diretriz a ser perseguida pelos estados e municípios.

PROPOSIÇÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Entretanto, entendemos que, no processo de instituição da formação de professores e da carreira do magistério como compromisso público de estado, o Ministério, em articulação com as entidades da área deverá necessariamente avançar para outro patamar de valorização profissional dos profissionais da educação, trazendo para a discussão de carreira, **dimensões do desenvolvimento profissional e do estatuto da carreira do magistério**, que não cabem em uma Resolução. Um instrumento com estas características

exigirá construção coletiva pelas entidades acadêmicas, sindicais e científicas da área, especialmente as entidades de professores e trabalhadores da educação, a CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação. Assim entendido, terá condições de colocar a carreira docente articulada de forma orgânica ao desenvolvimento da política de formação continuada como responsabilidade dos educadores, do estado e da sociedade, assegurando com recursos públicos as estruturas necessárias para sua viabilidade e, consequentemente, vinculando formação - planos de carreira em cada estado e município.

Um **Estatuto do Magistério Público (Nacional)**, deverá contemplar condições necessárias de profissionalização, política de formação e valorização dos profissionais da educação como compromisso do estado e direito dos educadores. Mas, com esta abrangência deverá necessariamente contemplar a dimensão do compromisso social, político e ético dos educadores com o desenvolvimento dos processos educativos na atuação com as crianças, jovens e adultos, na perspectiva de construção de uma concepção de ética profissional comprometida com o desenvolvimento da formação humana integral e emancipação dos estudantes na perspectiva da construção de uma sociedade justa e igualitária.

Finalmente, uma consideração às objeções ao inciso X do Artigo 5º, que tratava da escolha de diretores, preferencialmente de forma direta, enviada por entidade de classe do magistério. Neste particular, destaco que, feliz ou infelizmente, aprofundaram-se as formas de regulação do trabalho escolar, pela mediação dos instrumentos de gestão, acompanhamento e financiamento das unidades escolares, a exemplo das 28 metas do Compromisso Todos pela Educação e dos instrumentos de avaliação da educação básica como o IDEB. Tais instrumentos oferecem, hoje, parâmetros relativamente claros de desenvolvimento da educação básica e da escola pública e, em seu interior, do trabalho pedagogico e dos processos de ensino aprendizagem. Assim, as formas atuais de regulação e/ou acompanhamento da educação básica,

desenvolvidas pelo próprio MEC, minimizam o provável impacto do risco que os setores conservadores enxergam na indicação da escolha direta dos diretores de escola como mecanismo de gestão democrática. Tais processos regulatórios e seus instrumentos, conseguem amenizar os receios desses segmentos – nos sistemas de ensino ou fora deles – de que a escola caia nas malhas do populismo e seja tomada pela "nefasta" influência, nos processos de escolha de dirigentes escolares, dos processos clientelistas existentes fora dela.

Assim compreendida a questão, as resistências e reações aos processos de escolha direta de diretores devem ser entendidas como defesa dos processos de ingresso ao cargo de diretor por concurso público, hoje existentes em vários estados e municípios.

Os desafios que mobilizam hoje diferentes segmentos situam-se exatamente no pólo contrário. Somente o gestor alçado a essa condição por processos democráticos ou que adquira, nos processos indicativos ou de concurso, as competências para a gestão democrática do espaço escolar, poderão enfrentar os grandes desafios da qualidade social da escola pública, da sua manutenção adequada, da infra-estrutura necessária, da formação de seus profissionais da educação e da justa e adequada remuneração e valorização profissional, para o pleno desenvolvimento de seu projeto político-pedagógico.

Inúmeros sistemas de ensino optam por constituírem equipes gestoras, estas, constituídas de forma democrática e solidária, logram mobilizar e agregar o coletivo escolar, os pais e os movimentos sociais no seu entorno para as mudanças que se fazem necessárias na escola pública e na educação básica.

Do meu ponto de vista, este é o grande mérito da Resolução, ao indicar como eixos estruturadores de suas proposições para a carreira docente, a qualidade social da escola, a gestão democrática e o regime de colaboração e cooperação entre os entes federados.

Do ponto de vista de nossas políticas, penso que deveríamos contribuir para a implementação dessas diretrizes de carreira, induzindo estados e municípios a indicarem a política de formação e o plano de carreira e remuneração, no momento de adesão aos programas da SEB.

Quanto ao desenvolvimento das ações e programas, podemos aprimorar os Programas atuais – tanto a demanda PAR quanto Pro-Letramento, Gestar II, entre outros - para a construção de percursos formativos que permitam aos professores seu desenvolvimento profissional, indicando como princípios de formação que se articulam à carreira, ações que:

a) possibilitem a unidade entre a atividade científica da formação, o trabalho de reflexão e o trabalho de direção do processo pedagógico e educativo, tomando como centro dessa formação a escola e

b) articulem de maneira justa, na formação e na carreira, as exigências educativas institucionais das escolas e as necessidades subjetivas e particulares dos professores e demais profissionais da educação.

Maria Helena Lopes da Costa Freitas
Coordenadora de Formação de Professores do Ministério da Educação