

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE
PELA VIA JUDICIAL**

ANA CLÁUDIA DOS SANTOS ROCHA

Dourados - MS
2019

ANA CLÁUDIA DOS SANTOS ROCHA

**A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE
PELA VIA JUDICIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Políticas e gestão da educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Elisangela Alves da Silva Scaff.

Dourados - MS
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

R672e Rocha, Ana Claudia Dos Santos
A efetividade das políticas de valorização docente pela via judicial. [recurso eletrônico] / Ana
Claudia Dos Santos Rocha. -- 2019.
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Elisangela Alves da Silva Scaff.
Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Políticas Educacionais. 2. Políticas de Valorização Docente. 3. Judicialização da Educação. 4.
Efetividade do Poder Judiciário. I. Scaff, Elisangela Alves Da Silva. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

Para **Augusto**, que participou, desde sua concepção, da construção desta tese, (re)significando minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas pessoas que colocou em minha jornada nesta caminhada, em especial:

À Prof^a. Dr^a. Elisangela Alves da Silva Scaff, que além de suas orientações, conduziu-me na pesquisa com leveza, sensibilidade, paciência e enorme generosidade, para além das suas inquestionáveis qualidades enquanto pesquisadora demonstrou-se um exemplo de ser humano. Minha eterna gratidão e admiração.

A todos os professores e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados.

Aos amigos de turma de Doutorado, em especial Ana Lucia e Elis Regina, com quem partilhei as angústias da linha de pesquisa, e a Eliana, que foi um verdadeiro anjo nessa minha estada em Dourados.

Aos membros da Banca de Qualificação, Professores(as) Doutores(as) Adriana Aparecida Dragone Silveira, Fabio Perboni, Giselle Cristina Martins Real e Washington Cesar Shoiti Nozu, pelos valiosos ensinamentos que nortearam a sequência da pesquisa.

Aos amigos João Lucas e Marília que tanto me ajudaram.

À minha mãe e ao meu companheiro de vida, por sempre me apoiarem em todos os meus projetos, sem nunca questionar minhas escolhas.

E por último, mas não menos importante, ao meu filho Augusto, por quem eu busco ser uma pessoa melhor a cada dia.

A educação é uma forma de poder. [...] a educação é o maior dos poderes humanos. Na realidade, se o poder político é o poder-quadro do exercício de todos os outros, na base da pirâmide social das relações de poder está o poder pedagógico. Todos os governantes tiveram uma educação. A educação é o mais natural, acessível, generalizado e difuso dos poderes [...] A escola tornou-se um operador da legitimação ideológica do poder político, da preparação cultural e técnica para o exercício de outros poderes, da reprodução psicológica e social das relações de poder. O saber tornou-se mesmo, em larga medida, fruto do poder [...] (MONTEIRO, 2015, p. 139).

ROCHA, Ana Cláudia dos Santos. *A efetividade das políticas de valorização docente pela via judicial*. 213p. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a atuação do Poder Judiciário no que se refere às políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica. O estudo foi realizado por meio de pesquisa documental com enfoque qualitativo. Tomou-se como fontes documentais, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), relativas ao tema, bem como a legislação pátria pós Constituição Federal de 1988. Para aferir se a judicialização tem sido instrumento hábil à efetivação de tais políticas, adotou-se a análise de conteúdo pautada na perspectiva teórica neoinstitucionalista, pela abordagem da ação pública, investigando as articulações e interações entre os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados das demandas coletadas. A temática desta pesquisa, portanto, versa sobre a interface de direitos fundamentais sociais – direito à educação de qualidade, direito ao trabalho digno e acesso à justiça – afetos à valorização docente, considerando-a como aquela que atende ao tripé remuneração/carreira/formação. Finda a pesquisa constatou-se que a judicialização indubitavelmente pode ser um instrumento a mais para garantir a efetivação das políticas de valorização docente, todavia, hodiernamente não tem atingido tal intuito por estar reduzida a questões atinentes apenas a remuneração e outros aspectos econômico-financeiros, o que limita os efeitos e impactos da política, ao desprezar os outros eixos essenciais para uma efetiva valorização.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Políticas de Valorização Docente; Judicialização da Educação; Efetividade do Poder Judiciário.

ROCHA, Ana Cláudia dos Santos. The effectiveness of teacher appreciation policies by judicial procedure. 213p. Tese (Doutorado). Faculty of Education, Federal University Foundation of Dourados, 2018.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the performance of the Judiciary with regard to the public policies of appreciation of teachers of basic education. The study was conducted through documentary research with a qualitative approach. The decisions of the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), related to the subject under analysis, as well as the country's legislation after the Federal Constitution of 1988, were taken as documentary sources. In order to assess whether the judicialization has been a skillful instrument for the implementation of such policies, the content analysis based on the neoinstitutionalist theoretical perspective has been adopted, by the public action approach, investigating the articulations and interactions among the actors, representations, institutions, processes and the results of the demands collected. The thematic analyzed in this research, therefore, is about the interface of fundamental social rights - right to quality education, right to decent work and access to justice - affections to teacher appreciation, considering it as the one that meets the tripod remuneration/career/formation. After the conclusion of research, it was verified that the judicialization can undoubtedly be an additional instrument to ensure the effectiveness of teacher appreciation policies, however, it has not yet reached this goal because it is reduced to issues related only to remuneration and other economic and financial aspects, which limits the effects and impacts of the policy, while neglecting the other essential axes for an effective appreciation.

Key-words: Educational Policies; Teacher Appreciation Policies; Judicialization of Education; Effectiveness of the Judiciary Power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1. Organograma do Poder Judiciário.....	124
---	-----

GRÁFICOS

Gráfico 1.	Pesquisas acerca da Judicialização de Políticas Públicas (2017)	38
Gráfico 2.	Polo Ativo das Ações.....	169
Gráfico 3.	Polo Passivo das Ações.....	170
Gráfico 4.	Distribuição das Ações.....	171
Gráfico 5.	Mérito das Ações.....	172
Gráfico 6.	Polo Ativo das Ações.....	184
Gráfico 7.	Polo Passivo das Ações.....	185
Gráfico 8.	Mérito das Ações.....	186

QUADROS

Quadro 1.	Decisões do STF e do STJ acerca da valorização do magistério após a edição da Lei PSPN – 2008-2018.....	47
Quadro 2.	Alterações do texto constitucional original e das ADCT após a EC nº14/1996.....	51
Quadro 3.	Alterações do texto constitucional original e das ADCT após a EC	

nº53/2006.....	53
Quadro 4. Ações/Recursos julgados pelo STF.....	141
Quadro 5. Decisões do STF.....	143
Quadro 6. Histórico das alterações do artigo 206, CF/88.....	152
Quadro 7. Quem é quem no julgamento da ADI nº 4167.....	157
Quadro 8. Como votaram os ministros do STF.....	157
Quadro 9. Análise Quantitativa dos Acórdãos do STJ	173

TABELAS

Tabela 1. Pesquisas acerca das Políticas de Valorização do Magistério.....	34
Tabela 2. Evolução dos valores do s.m. e do PSPN de 2008 a 2015.....	68
Tabela 3. Evolução dos valores do s.m. e do PSPN de 2016 a 2018	69
Tabela 4. Duração e composição da jornada	77
Tabela 5. Indicadores da meta 15 do PNE.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1ª T – Primeira Turma.

2ª T – Segunda Turma.

2º Julg – Segundo Julgamento.

AC – Ação Cautelar.

ac. – Acórdão.

ACi – Apelação Cível.

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade.

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

AgR – Agravo Regimental.

AGU – Advocacia-Geral da União.

AI – Agravo de Instrumento.

Anfope – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

ARE – Recurso Extraordinário com Agravo.

BNCC – Base Nacional Comum Curricular.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CC – Código Civil.

CEB – Câmara de Educação Básica.

CF – Constituição Federal.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

CONAE – Conferência Nacional de Educação.

CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica.

CPB – Código Penal Brasileiro.

CPC – Código de Processo Civil.

dec. – Decisão.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

DJ – Diário da Justiça.

DJE – Diário da Justiça Eletrônico.

DL – Decreto-Lei.

DOU – Diário Oficial da União.

EAD – Educação à Distância.

EC – Emenda Constitucional.

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.

ED – Embargos de Declaração.

EI – Embargos Infringentes.

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

e- SAJ – Sistema de Automação da Justiça.

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IES – Instituição de Ensino Superior.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

j. – Julgamento em.

LC – Lei Complementar.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

MC – Medida Cautelar.

MEC – Ministério da Educação e Cultura.

MI – Mandado de Injunção.

min. – Ministro.

MP – Ministério Público.

MPs – Mestrados Profissionais.

MS – Mandado de Segurança.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ONG – Organização não Governamental.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OPNE – Observatório do Plano Nacional de Educação.

P – Plenário.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNEM – Pacto Nacional pelo fortalecimento do Ensino Médio.

PIB – Produto Interno Bruto.

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência.

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

PRP – Programa de Residência Pedagógica.

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

Rcl – Reclamação.

RE – Recurso Extraordinário.

REsp – Recurso Especial.

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

SCIELO – *Scientific Eletronic Library Online*.

SEB – Sistema Educacional Brasileiro.

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

s.m. – Salário Mínimo.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

STM – Superior Tribunal Militar.

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

TIC – Tecnologias de Comunicação e Informação.

TRF – Tribunal Regional Federal.

TRT – Tribunal Regional do Trabalho.

TST – Tribunal Superior do Trabalho.

TJ – Tribunal de Justiça.

TJMS – Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Justificativa.....	32
1.2 Objetivos	41
1.3 Abordagem Teórico-Metodológica.....	41
2 AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	48
2.1 Salário Docente	61
2.2 Planos de Carreiras	71
2.3 Formação dos Profissionais da Educação.....	79
2.4 Avanços e limites à efetivação das políticas de valorização docente	95
3 O PAPEL DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE	108
3.1 A judicialização no desenho institucional brasileiro.	109
3.2 Quais os legitimados para judicializar políticas públicas?	115
3.3 Efeitos da judicialização das políticas públicas.....	118
3.4 O poder judiciário brasileiro e as competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.....	122
3.4.1 Supremo Tribunal Federal.....	123
3.4.2 Superior Tribunal de Justiça	125
3.5 O papel da judicialização das políticas de valorização docente	127
4 ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.	137
4.1 Análise das decisões por colegiado do Supremo Tribunal Federal acerca das políticas de valorização docente.....	144
4.1.1 Criação e implementação de Planos de Carreira	144
4.1.2 Fixação de piso salarial para professores nas Constituições Estaduais	146
4.1.3 Fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou equiparação.....	148
4.1.4 Fixação do piso salarial nacional pela Lei nº 11.738/2008.....	149
4.1.5 Da responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei nº 11.738/08 e sua legitimidade passiva	161

4.1.6 Da repercussão geral	164
4.2 Análise das decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal acerca das políticas de valorização docente.....	165
4.3 Análise das decisões por colegiado do Superior Tribunal de Justiça acerca das políticas de valorização docente.....	169
4.3.1 Recursos Repetitivos.	175
4.3.2 Informativos de Jurisprudência.....	177
4.4 Análise das decisões monocráticas do Superior Tribunal de Justiça acerca das políticas de valorização docente.....	180
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
6 REFERÊNCIAS	197

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa de tese doutoral tem como objeto as políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, cuja efetividade é analisada por meio das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde a edição da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN), em atendimento ao artigo 206, V e VIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Algumas considerações preliminares, acerca dos termos políticas públicas, valorização docente e judicialização, são necessárias para demonstrar como se conduziu a pesquisa e para nortear as discussões que advierem.

Autores como Rua (2012) e Muller e Surel (2002) destacam que uma das dificuldades de quem analisa políticas públicas reside no caráter polissêmico do termo política, englobando, o que em inglês se divide em três termos: *polity*, que se refere às instituições políticas; *politics*, sobre os processos políticos e *policy*, atinente ao conteúdo da política (FREY, 2000).

Muller e Surel (2002, p.10) explicam que *polity*, refere-se a “esfera da política, compreendendo a distinção e as fronteiras entre o mundo da política e da sociedade civil”; *politics*; “refere-se às atividades de política, pautada em relações de poder para solução pacífica de conflitos por meio de decisões públicas” e *policy*, “referente às ações públicas, ou seja, formulação, tomada de decisões e implementação de políticas públicas”.

Uma política pública geralmente envolve “mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 2012, p. 17). Desta forma, é ao mesmo tempo um constructo social e um constructo de pesquisa (MULLER; SUREL, 2002), ou seja, ela é fruto tanto do trabalho dos pesquisadores do tema, como da ação dos atores políticos, sendo “imperativo ter consciência do caráter construtivo e evolutivo das políticas públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p.12).

Ham e Hill (1993) destacam que o movimento de políticas públicas surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos, partindo de duas vertentes de interesse, os fazedores de política (*policy-maker*) e os pesquisadores acadêmicos.

A tríplice dimensão do vernáculo política e as vertentes de interesse resultam em diferentes conceituações do termo política pública, também denominada ação pública (LASCOUMES; GALÈS, 2012; DELVAUX, 2009).

Segundo Lascoumes e Galès (2012) há uma multiplicidade de conceitos atribuídos à

política pública, dos quais se colacionam alguns: ação de uma autoridade para solucionar uma situação-problema, primando pela ordem, resolução de conflitos e integração de grupos (voluntaristas); programa de ação governamental combinando leis, recursos financeiros, administrativos e humanos; intervenções de uma autoridade investida de poder público e legitimidade, através de relações entre atores sociais; combinação de princípios, objetivos, medidas concretas e ações práticas; institucionalização da divisão do trabalho governamental; hipótese de trabalho que leva em consideração a experimentação e execução.

Salientam os autores que “a expressão política pública tem sido abandonada em benefício da noção de ação pública, que abrange o conjunto de interações no âmbito do desenvolvimento industrial, da imigração e da alimentação [...]”. (LASCOURMES; GALÈS, 2012, p. 32-33).

Delvaux (2009) apresenta o termo ação pública como a interação das ações e omissões das instituições públicas, os atores públicos e privados, com o escopo de regular as atividades coletivas, utilizando da problematização¹ e da preconização².

Souza (2006) discorre que não existe uma única definição de política pública, e apresenta algumas definições: conjunto de ações do governo para uma finalidade específica; o que o governo escolhe fazer ou não fazer ou, tem o papel de solucionar problemas. Salienta a autora que tais definições podem ser centradas no papel dos governos ou no conflito de interesses, nas interações governo-indivíduos-instituições etc. Resumindo, a autora define política pública como:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Para Rua e Romanini (s/d), o que faz uma política (*policy*) ser pública, de acordo com a abordagem Estadocêntrica é o fato de “consistir em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado”, sendo que tais decisões e ações “são amparadas em lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público” (Ibid., p. 7). Por seu turno, pela

¹ O processo de problematização é aquele no decurso do qual emerge uma definição mais ou menos consensual do problema que deve ser estudado por um colectivo. (DELVAUX, 2009, p. 965)

² [...] o processo de preconização, é aquele no decurso do qual esboços de planos de acção concorrentes são progressivamente seleccionados, combinados, afinados e retocados. (DELVAUX, 2009, p. 966)

abordagem Policêntrica ou Multicêntrica, a política pública não é subordinada nem condicionada ao Poder do Estado, mas sim, decorre da “atuação pluralista dos atores sociais”, indicando as ‘*policy networks*’ (redes de políticas públicas), as organizações não governamentais (ONG), os organismos internacionais etc. (Ibid., p. 8).

Acerca da valorização docente, Brito (2017, p. 53) assevera que tal questão voltou “à agenda pública na década de 1980, com a redemocratização política”, integrando as discussões da constituinte como um dos eixos fundamentais para educação de qualidade, o que resultou na redação do artigo 206, V, que vincula a valorização docente à criação de planos de carreira, piso salarial e ao ingresso por concurso público de provas e títulos. Com as Emendas Constitucionais (EC) nº 19/1998 e nº 53/2006, os requisitos elencados para garantir a valorização continuaram os mesmos, alterando-se a redação, mas não os eixos formadores do conceito valorização: carreira, remuneração e forma de ingresso.

Na legislação infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96, em seu artigo 67 inclui no eixo valorização docente os planos de carreira, o concurso público de provas e títulos para ingresso, o piso salarial, o aperfeiçoamento continuado com possibilidade de licença remunerada, a progressão por titulação e por avaliação de desempenho, e a parte da jornada de trabalho reservada as atividades de planejamento, avaliação e condições adequadas de trabalho.

Percebe-se que a normatização conceitua a valorização docente levando-se em consideração: (i.) a carreira (planos, jornada, condições de trabalho); (ii.) a forma de ingresso (provas e títulos/formação); (iii.) a remuneração (piso). Assim:

Quando nos referimos à valorização de professores, entendemos o envolvimento de três dimensões fundamentais: condições de trabalho, remuneração e carreira, formação inicial e continuada. Todavia, a questão da remuneração é fator decisivo para a permanência no magistério, uma vez que a garantia da existência humana depende, em primeira instância, do acesso aos bens necessários à satisfação das necessidades históricas, o que depende essencialmente do recebimento de um salário compatível (MASSON, 2016, p. 157/158).

A valorização docente, portanto, não se restringe à carreira e remuneração, mas:

[...] pressupõe a necessidade de ingresso e permanência de profissionais em uma atividade que não pode ser vista apenas como vocação ou missão. Atuar na educação deve ser compreendido como uma profissão essencial para o desenvolvimento do País e para estruturar a sociedade (LIMA; CURY; LEÃO, 2016, p. 11).

Sobre da análise da efetividade das políticas públicas de valorização docente via judicial, alguns termos poderiam ser utilizados: judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial. Optou-se pelo termo judicialização, por entender mais adequado ao objeto da pesquisa, conforme se extrai da análise das definições destes termos, o que se faz de forma sucinta, para demonstrar o motivo da escolha.

Juridicização, segundo Asensi (2010), se configura como outra forma de pensar as instituições no contexto das discussões jurídicas acerca de conflitos sociais, não se pauta na figura do juiz para, uma vez provocado, efetivar direitos e garantir implementação de políticas públicas, focando na atuação do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública e dos Conselhos participativos, instituições que realizam uma discussão jurídica sobre os conflitos e as relações sociais, sem precisar, necessariamente, remeter a um processo de judicialização. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado entre Ministério Público e o gestor municipal, estadual ou federal, é um exemplo de Juridicização.

Justiciabilidade é caracterizada como uma forma específica de exigibilidade em juízo de uma norma vinculante, em que se exige o posicionamento do Poder Judiciário para evitar lesão a direito fundamental, assim, a “justiciabilidade seria espécie de que a exigibilidade é gênero”, neste sentido, se a exigibilidade de um direito social pode se dar em diferentes instâncias públicas, a justiciabilidade seria a exigibilidade em juízo deste direito (LINS, 2009, p. 52).

O ativismo judicial tem sido entendido como a atuação do Poder Judiciário, além dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, envolvendo criatividade do julgador que, ao analisar os casos concretos, além de gerar precedentes, muitas vezes, se antecipa a legislação (POGREBINSCHI, 2000), como ocorreu, por exemplo, nos casos de reconhecimento de direitos sucessórios e previdenciários às uniões homoafetivas, a vedação ao nepotismo (Súmula Vinculante nº 13).

A judicialização, por seu turno, tem sido o termo mais utilizado pelo STF e STJ, envolvendo a discussão judicial de direitos fundamentais sociais, decorrendo do modelo constitucional adotado pelo Brasil e outros países do Ocidente, em decorrência do Estado Democrático de Direito. Levando ao Poder Judiciário, discussões outrora debatidas pelos Poderes Executivo e Legislativo (GRANJA, 2013).

Alguns autores como Streck (2003) e Bucci (2009), ao utilizarem o termo, ressaltam que a judicialização não é da política pública, mas sim dos direitos fundamentais sociais que tais políticas almejam implementar. Apesar das celeumas e ressalvas, esse tem sido o termo mais comumente utilizado acerca do controle judicial ou jurisdicional das políticas públicas,

como se observa nas pesquisas publicadas por Vianna (1999), Maciel e Koerner (2002), Nunes Junior (2008), Carvalho (2004; 2007; 2010), Duarte (2015) e Duarte (2016), entre outros.

Assim, embora existam divergências sobre o termo judicialização e outras expressões, ora utilizadas como sinônimas, ora como mais adequadas conforme o tema discutido, na presente pesquisa, optou-se por ele, pois a política pública analisada tem previsão constitucional – como direito fundamental social – e possui um arcabouço legislativo infraconstitucional a regulamentá-la. Não se enquadra, portanto, na situação de justiciabilidade, pois não se discute nos processos analisados normas programáticas, nem tampouco atuou de forma inovadora na ausência ou omissão legislativa o STF e o STJ nos julgados analisados, não configura, assim, ativismo judicial. Como o foco é o teor das decisões dos ministros do STF e STJ, também não há de se falar em juridicização, pois não se debruçou na análise da atuação extrajudicial de outras instituições, tais como Ministério Público e Defensoria Pública, para efetivação das políticas estudadas.

A judicialização é um instituto jurídico, com previsão constitucional, e seus efeitos não se restringem à esfera jurídica, mas também refletem na esfera política e social, como restará demonstrado por meio da análise das decisões do STF e STJ, nas quais são decididas de forma definitiva ações de controle de constitucionalidade e celeumas discutidas em primeira instância, nos Tribunais de Justiça (TJ) estaduais e nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), conforme organograma do Poder Judiciário brasileiro, o que permite um panorama da situação nacional.

Das demandas julgadas pelo STF sobre controle de constitucionalidade e efetivação de direitos fundamentais por políticas públicas, constata-se, por conseguinte, um fenômeno político, já que muitas vezes tais questões são suscitadas por partidos políticos ou por estados, como ocorreu no caso emblemático para a presente pesquisa, qual seja: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4167), interposta pelos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, acerca da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o PSPN.

Embora a judicialização seja um fenômeno político, não se pode afirmar que o Poder Judiciário por ela faça a política. Como observa Canotilho (2000), a Suprema Corte, por meio do controle de constitucionalidade, não formula política, mas sim, garante a constitucionalidade desta.

A judicialização apresenta como uma de suas características, portanto, a expansão da atuação do Poder Judiciário. Assim, assuntos que outrora foram exclusivamente administrativos e políticos, exercidas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, passam a figurar como pauta das decisões do Poder Judiciário, que passou a ser acionado para rever a atuação dos outros poderes quando ofensivas à Constituição, por ação ou omissão, com o escopo de garantir

direitos fundamentais e o cumprimento de políticas públicas.

Essa sistemática coaduna com a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*) formulada por Montesquieu (1985) preceituada, no Brasil, no artigo 2º da CF/88, que faz a tripartição dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de forma independente e harmônica. Todavia, no atual modelo constitucional ocidental, que norteou a redação da CF/88, não se aplica tal tripartição de forma rígida, mas através de controles recíprocos como preceituado por Cappelletti (1993).

Isto pode ser evidenciado da leitura do texto constitucional, por meio de uma interpretação integrativa, constatando-se que essa independência não é absoluta, como, por exemplo, pode-se encontrar no teor dos artigos 52, 62, 64, dentre outros.

Da leitura dos artigos, retro mencionados, extrai-se que, embora a tripartição dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – atribua competências distintas a cada um dos poderes, há momentos que, conforme previsão constitucional, o Executivo e Judiciário legislam e o Legislativo é competente para dirimir assuntos afetos ao Judiciário etc.

Neste sentido, o artigo 52³ da CF/88 estabelece situações em que o Senado Federal será competente para julgar (atividade típica do Poder Judiciário), bem como aprovar a escolha de magistrados (artigo 52, III, “a”).

Os artigos 62⁴, 64⁵ e 66⁶ preceituam hipóteses em que o Executivo e o Judiciário legislam ou exercem controle na atividade legislativa.

Desta forma, embora o Poder Judiciário não tenha competência para criar a lei, há hipóteses em que poderá fazê-lo. Ainda, poderá declará-la inconstitucional, o que resulta na impossibilidade de sua aplicação, sendo esta atividade a que interessa a esta pesquisa, ante seus efeitos na aplicação e implementação de políticas públicas normatizadas.

³ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

III processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição (sic.) pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; (BRASIL, 1988).

⁴ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1988).

⁶ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará (BRASIL, 1988).

Não se trata de um fenômeno brasileiro, mas sim presente nos países do Ocidente. Tem como uma de suas características, garantir, pela via judicial, direitos fundamentais preceituados no texto constitucional e pauta de políticas públicas, o que torna o controle jurisdicional brasileiro similar ao *judicial review* norte-americano e alemão.

Instrumento para garantir a efetividade e o cumprimento de políticas públicas das mais variadas áreas, dentre as quais, as da seara educacional, a judicialização das políticas públicas, pós-CF/88, foi possível devido à universalização do acesso à justiça e pelo processo de redemocratização que ampliou o papel da Suprema Corte e este novo constitucionalismo, deflagrador da possibilidade de proteção dos direitos fundamentais das arbitrariedades ou omissões do Estado (BARBOZA; KOZICKI, 2012).

A universalização do acesso à justiça, preceituada no artigo 5º, XXXV, da CF/88, é um direito humano fundamental de primeira geração e sua (in)efetividade compromete a efetividade dos demais direitos fundamentais. Além da previsão constitucional, a universalização do acesso à justiça é consagrada em documentos jurídicos internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Primeira Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de São José da Costa Rica.

Ademais, o acesso à justiça⁷ decorre da obrigação do Estado em: (i) colocar à disposição de todos a tutela jurisdicional, que não deve ser reduzida apenas a processos contenciosos, pois existe na sistemática processual brasileira os meios consensuais de solução de conflito – arbitragem, mediação e conciliação (WAMBIER, 2007); e (ii.) facilitar o acesso à justiça, como, por exemplo, os benefícios da Justiça Gratuita, previsto no artigo 98, do Código de Processo Civil (CPC) e a EC nº 80/2014 que preconizou a expansão das Defensorias Públicas.

Em quaisquer dessas hipóteses, o acesso à justiça, para que garanta satisfação e produza efeitos concretos, requer efetividade e eficácia da tutela jurisdicional, pois, como leciona Wambier (2007, p. 321), “garantir às pessoas a tutela jurisdicional e prestar-lhes a tutela inefetiva e ineficaz é quase o mesmo que não prestar a tutela”. Este se configura atualmente como um dos problemas da tutela jurisdicional do Brasil, pois segundo o relatório anual do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – Justiça em números (CNJ, 2018) – o Poder Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva.

⁷ [...] “não se trata de apenas assegurar o acesso, o ingresso, no Judiciário. Os mecanismos processuais (i.e., os procedimentos, os meios instrutórios, as eficácias das decisões, os meios executivos) devem ser aptos a propiciar decisões justas, tempestivas e úteis aos jurisdicionados – assegurando-se concretamente os bens jurídicos devidos àquele que tem razão”. (WAMBIER, 2007, P. 70).

Ante o exposto exsurge que, para efetivação do acesso à justiça além da prestação da tutela jurisdicional – pela via judicial convencional ou pelos meios consensuais de solução de conflitos (judiciais ou extrajudiciais), da gratuidade da justiça e da expansão das Defensorias Públicas, são ainda necessárias, celeridade, eficácia e eficiência.

O STF, nos moldes do artigo 102, da CF/88, é competente para analisar a constitucionalidade das leis, em ações diretas de inconstitucionalidade, ações de inconstitucionalidade por omissão e ações declaratórias de constitucionalidade, previstas no artigo 102, I, “a”, bem como as ações de descumprimento de preceito fundamental (artigo 102, § 1º). Estabelece o artigo 103, I a IX⁸, da CF/88, os legitimados para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e, o artigo 2º da Lei nº 9.882/99⁹, os legitimados para ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Outros instrumentos processuais figuram com destaque na judicialização da política, tais como a ação popular (artigo 5º, LXXIII, CF/88), a ação civil pública (Lei nº 7.347/85), o mandado de segurança (artigo 5º, LXIX, CF/88) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF/88 e Lei nº 13.300/2016).

A escolha da análise das decisões do STF se funda no caráter constitucional do tema pesquisado, tendo em vista que a Lei do PSPN, como outrora salientado, regulamenta os incisos V e VIII, do artigo 206¹⁰, da CF/88.

O STJ, conforme preceituado pelo artigo 105, III, da CF/88, é competente para julgar

⁸ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia (sic) Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004);

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

⁹ Art. 2º Podem propor arguição (sic) de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade; (BRASIL, 1999).

¹⁰ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

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

[...]

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Recurso Especial (RE) decorrente de causas decididas, pelos Tribunais Regionais Federais (TRF) ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão: “a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal” (BRASIL, 1988).

A análise das decisões do STJ justifica-se, pois as demandas judiciais acerca das políticas de valorização do magistério versam, conforme será demonstrado, sobre o (des)cumprimento da legislação federal na seara municipal e/ou estadual, confrontam, desta forma, atos administrativos e Planos de Carreira, Cargos e Salários com a Lei do PSPN, bem como sobre a forma de aplicação dos dispositivos desta lei acerca do conceito de piso, da composição da jornada, entre outros assuntos atinentes a interpretação da lei federal.

No organograma do Poder Judiciário brasileiro, além do STF e do STJ, há outros três tribunais superiores: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Superior Tribunal Militar (STM).

As políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, não seriam objeto de ações e recursos que tramitam no TSE e no STM, tendo em vista que este julga crimes militares, previstos no Código Penal Militar, e aquele, instância máxima da Justiça Eleitoral, tem suas principais competências fixadas pela CF/88 (artigos 118 a 121) e pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15.7.1965), motivo pelo qual não se realizaram pesquisas de julgados nestes tribunais.

O TST tem sua competência prevista no artigo 111-A, § 3º, da CF/88 e no artigo 702, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), todavia, suas decisões não integrarão a pesquisa, tendo em vista que versam apenas sobre os profissionais do magistério público regidos pelo regime celetista. Neste caso, o TST é a última instância da organização da Justiça do Trabalho (art. 111, CF/88), mas esta pesquisa analisa a judicialização das políticas públicas dos professores de educação básica estatutários.

Insta informar que se optou pela análise do STF e do STJ e não pela análise dos Tribunais de Justiça Estaduais (TJ) ou pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), mesmo ante ao fato de que os professores da educação básica integram a rede municipal ou estadual, portanto, suas lides começam na Justiça Comum ou na Justiça do Trabalho, conforme o regime jurídico, estatutário ou celetista, respectivamente, pelos motivos a seguir aduzidos.

Como para cada Estado da federação tem-se um TJ, o Brasil conta com 27 (vinte sete) TJs, assim, se fosse eleito um Estado para proceder ao levantamento da judicialização das políticas públicas de valorização docente, o objeto desta pesquisa, não seria inédito, pois já

existem pesquisas sobre a temática acerca de determinada rede de ensino (um município ou estado) ou um tribunal, como, por exemplo, a de Rafanhim (2012) e a de Silveira (2010), respectivamente. Ademais, analisar a judicialização nos 27 TJs seria um trabalho hercúleo, pois a título ilustrativo, no e-SAJ (Sistema de Automação da Justiça) do TJMS, ao pesquisar apenas recursos que versem sobre “piso salarial dos professores” em janeiro de 2019, constava no sistema 315 (trezentos e quinze) acórdãos e no TJSP, no mesmo período, 277 (duzentos e setenta e sete) acórdãos.

Em relação aos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), atualmente têm-se 24 TRTs, um por unidade federativa, exceto São Paulo, que têm dois – um na capital e outro em Campinas – e Acre, Roraima, Amapá e Tocantins, que estão sob a jurisdição dos tribunais de Rondônia, Pará, Amazonas e DF, respectivamente.

Analisar a judicialização das políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica por meio, das decisões da primeira esfera recursal – TJs e TRTs – permitiria mapear tal instituto em nível nacional, da mesma forma que analisar o STF e o STJ – última instância recursal, todavia, num volume significativamente maior e com resultados similares, ante a hierarquia dos tribunais e os efeitos das decisões do STF e STJ nas instâncias inferiores.

Insta esclarecer que o assunto objeto da presente pesquisa, como dito alhures, é preceituado pela CF/88 e regulamentado – por determinação desta – por legislação federal, motivo pelo qual dentre as ações que versam sobre a temática se destaca, como mais emblemática, a ADI nº 4167. Desta feita, qualquer ação ou recurso, nas demais esferas processuais que versem sobre a lei do PSPN se vinculam a decisão proferida pela Suprema Corte.

A análise das decisões do STF e do STJ, e não os tribunais estaduais ou regionais – conforme se trate de Justiça Comum (estatutários) ou Justiça do Trabalho (celetistas), – permite mapear a judicialização das políticas de valorização dos docentes da educação básica, com um número inferior de decisões e, no caso do STF, engloba tanto os feitos oriundos dos TJs como dos TRTs, logo propicia uma visão mais ampla e completa.

Ante o exposto evidencia-se que, para mapear a judicialização das políticas públicas de valorização dos professores da educação básica, apresentam-se dois desenhos possíveis de pesquisa: (i) proceder ao levantamento, tabulação e análise das decisões dos TJs e TRTs, ou (ii) proceder ao levantamento, tabulação e análise das decisões dos tribunais superiores e, na presente pesquisa, elegeu-se a segunda opção, pelos motivos já apresentados.

Ao analisar as decisões dos tribunais eleitos – STF e STJ – é possível mapear como tem sido aplicada a legislação no território nacional e as principais características dos pleitos

(assunto, legitimidade, polo ativo e passivo).

Apresentadas as concepções acerca de políticas públicas, valorização docente e judicialização, categorias centrais desta tese, urge inter-relacioná-las e indicar os rumos da pesquisa.

O objeto da pesquisa, como outrora mencionado, é a política de valorização dos docentes da educação básica, assim, por meio do teor das decisões do STF e do STJ, será analisado o papel do Poder Judiciário na concretização de tais políticas, ou seja, de que forma a judicialização dos direitos fundamentais que se almeja efetivar pelas políticas públicas educacionais tem resultado no controle judicial e interferência na gestão pública com fulcro em preceitos constitucionais.

Inicialmente, serão apresentadas as políticas públicas, pós CF/88 – com ênfase na Lei nº 11.738/2008 – que primam pela efetividade da valorização docente pautada no tripé remuneração, planos de carreira e formação e como a judicialização pode se apresentar como um instrumento para sua efetivação.

É cediço que uma das formas de garantir a efetivação dos direitos fundamentais é elaborar, regulamentar e implementar políticas públicas. A valorização docente é elemento essencial ao cumprimento do direito à educação e ao trabalho digno, ambos direitos fundamentais e, para sua concretização, políticas públicas têm sido elaboradas e implementadas nas esferas municipais, estaduais e federal, dentre elas a regulamentação do piso salarial, da jornada de trabalho, da formação inicial e continuada, da carreira e as formas de custeio.

Embora a normatização/regulamentação não seja a política pública, é indubitável que a legislação é um dos elementos da construção de uma política pública e decorre tanto da atuação do Estado quanto dos atores sociais que influenciam sua redação e aprovação.

Assim, as políticas públicas surgem na sistemática da administração pública como uma forma de garantir que os preceitos legais, em especial os direitos fundamentais¹¹, previstos constitucionalmente, sejam efetivados, eficientes e eficazes, com o escopo de garantir que ninguém fique privado de tais direitos que integram o mínimo existencial¹² à dignidade da pessoa humana.

¹¹ [...] o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2005, p. 45).

¹² [...] todas as prestações indispensáveis à promoção, proteção e fruição de uma vida digna (que podem variar de acordo com as circunstâncias) necessariamente compõem o mínimo existencial (SARLET, 2010, p. 346).

Cumpra destacar que se adota, nesta pesquisa, as concepções neoconstitucionalistas de Alexy (2011) acerca da aplicação e exigibilidade pela via judicial dos direitos fundamentais integrantes do mínimo existencial e, portanto, insuscetíveis de restrições a sua efetividade com fulcro na reserva do possível.

A escolha não encontra consenso doutrinário, mas se apresenta como mais adequada ao objeto pesquisado e ao referencial teórico adotado, mas urge informar que as críticas, em síntese, entendem inadequada a concepção neoconstitucionalista alegando que as decisões nesta vertente fundam-se na vontade do interprete em detrimento da vontade dos legisladores – eleitos democraticamente – substituindo-se o “Governo das Leis” pelo “Governo dos Juizes” (MARTINS, 2017), dentre os contrários a esta interpretação, encontra-se Habermas (2003).

Contudo, como demonstra Martins (2017), tais críticas encontram como contra-argumento o fato de que o neoconstitucionalismo não se funda num ato de vontade dos juristas, mas num ato cognitivo, no qual: (i) a vontade dos legisladores não pode ser considerada absoluta quando se discute direitos fundamentais; (ii) a vontade da maioria não deve prevalecer quando atentar contra a dignidade da minoria; (iii) evidenciando-se que não se substitui o “Governo das Leis” pelo “Governo dos Juizes”, mas sim que o Direito não se restringe às leis e à vontade dos juizes.

Embasado no referencial teórico adotado, observa-se que, para garantir o cumprimento de alguns direitos fundamentais há um ônus ao erário público, mas, a teoria da reserva do possível¹³, a alegação de falta de recursos e a superada interpretação de que se trata de normas meramente principiológicas de caráter programático, não deve persistir.

Neste sentido, Alexy (2011) salienta que os direitos fundamentais, como educação e trabalho – direitos que permeiam esta pesquisa – por serem onerosos requer recursos e planejamento para sua efetivação, impondo ao Estado o poder-dever de garanti-los, vez que se tratam de direitos sociais definitivos, impondo uma prestação positiva do Estado, não podendo ser reduzidos a normas programáticas.

Assim, o Estado é obrigado a garantir a efetivação desses direitos, tendo a discricionariedade de estabelecer quais políticas públicas poderá implementar para tal escopo, quais prioridades, metas, diretrizes e objetivos, uma vez que,

¹³ A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental. (SARLET, 2005, p. 234)

Políticas Públicas, tradicionalmente, compreendem o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p. 11).

Por meio das políticas públicas, portanto, o Estado dá efetividade aos direitos fundamentais sociais. Destarte, ao se implementar políticas públicas de valorização docente, constata-se o cumprimento ao direito fundamental à educação e ao trabalho digno.

O direito à educação, regulamentado nos artigos 205 a 214, da CF/88, é um direito humano fundamental, público e subjetivo, sendo um direito de todos e obrigação do Estado garantir o acesso e a permanência na educação básica, de forma gratuita e sem qualquer forma de discriminação ou critério de seleção.

É um direito humano, pois preceituado no artigo 26, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948. Por seu turno, é ainda um direito fundamental, pois constitucionalizado na esfera nacional no artigo 205, da CF/88, por derradeiro, se classifica como um direito público subjetivo, conforme preceituado no artigo 208, VII, § 1º, da CF/88, artigo 5º, da LDB (Lei nº 9.394/96) e no artigo 54, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 e, por ser um dever do Estado e direito de todos, assim, qualquer pessoa, privada do acesso à educação pode judicializar a questão para determinar o cumprimento do ente estatal de sua responsabilidade.

Definido como um direito humano, fundamental, público e subjetivo, a educação deve se pautar não apenas no acesso e permanência, mas com base no artigo 37, *caput*, da CF/88, deve ser pautado na eficiência, o que demanda uma prestação de qualidade.

E eficiência, exposta como princípio basilar da Administração Pública, não deve ser encarada nos moldes da iniciativa privada – que se pauta no lucro, nos elementos quantitativos entre outros. Envolve aspectos mais amplos, como qualidade, conforme será demonstrado.

Segundo Pinto (2018), quando se discute judicialmente o direito à educação no que tange ao acesso e à permanência, a atuação do Poder Judiciário é relativamente mais simples, pois demanda mero raciocínio matemático, atrelado aos elementos quantitativos. Todavia, discutir aspectos referentes à qualidade, demanda uma análise mais complexa, uma vez que o Poder Judiciário, em tais casos, terá que estabelecer um padrão do que entende por qualidade, devendo, para tanto, valer-se de consulta aos especialistas da seara educacional e documentos.

A qualidade da educação prescinde de alguns elementos tais como recursos materiais e humanos, neste aspecto engloba-se a valorização dos profissionais da educação e sua importância para tal escopo. Logo, o direito à educação só é plenamente garantido se o professor

for valorizado e a este propiciado “salário digno e carreira apropriada” (VIEIRA; SCHEIBE, 2016, p. 8), o que coloca além do aluno, o professor no eixo central do processo ensino-aprendizagem.

O professor é um profissional e sua valorização é objeto deste estudo, tendo em vista que a CF/88, em seu artigo 6º preceitua o trabalho como um direito social fundamental; no artigo 170 estabelece que a ordem econômica deve ser pautada na valorização do trabalho humano digno; no artigo 206, V, dispõe sobre a valorização dos profissionais da educação e, no inciso VII, a criação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação.

Exsurge que as políticas públicas de valorização docente estudadas se apresentam como instrumento para a efetividade de direitos fundamentais – educação e trabalho digno – motivo pelo qual o descumprimento ou inadequação do texto normativo que as regulamentam podem ser objeto de judicialização.

Neste íterim será abordado: (i) Qual o papel da judicialização das políticas públicas de valorização docente?; (ii) O conceito e a previsão legal do instituto, diferenciando-o do ativismo judicial, indicando o “por quê?”, “quando?” e “quais os legitimados para judicializar políticas públicas de valorização docente?”; (iii) Quais seus efeitos - vantagens e desvantagens? Qual a estruturação do Poder Judiciário brasileiro, as competências do STF e STJ, e os resultados da judicialização das políticas de valorização docente a partir da edição da lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008)?

Será demonstrado que todos (as) – seja pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, – que se sentirem lesados em direitos fundamentais, podem acionar o Poder Judiciário, inclusive para analisar a atuação (ação ou omissão) dos outros poderes (Executivo e Legislativo).

Quando se analisa a judicialização da política pública de valorização docente, em especial, após a edição da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o PSPN, constata-se a justiciabilidade de dois direitos fundamentais conexos: o direito à educação de qualidade e o direito ao trabalho digno.

Insta esclarecer que a valorização docente – elemento garantidor de trabalho digno aos professores e essencial à educação de qualidade – não se limita, única e exclusivamente à remuneração, ou seja, as questões salariais, mas também à jornada de trabalho integral com carga horária que não deve exceder 40 (quarenta) horas, dentre as quais as atividades com educandos não devem exceder a 2/3 (dois terços) da jornada, para que o docente possa se dedicar ao estudo e preparação, em hora-atividades remuneradas, a formação inicial e continuada, os planos de carreira com progressão horizontal e vertical.

Sobre tais questões:

[...] a educação básica requer o exercício de profissionais bem formados, remunerados condignamente e com adequadas condições de trabalho. Insistem, portanto, que é dever do Estado e dos governos a definição e implementação de uma política de valorização dos profissionais de educação que leve em conta o tripé: formação inicial articulada à formação continuada, condições salariais condignas e planos de carreira. As dificuldades para o estabelecimento desta política têm sido uma das marcas da política educacional nas últimas décadas; contudo, importantes avanços têm se verificado e são decorrência, em boa parte, da capacidade de pressão dos setores organizados da sociedade que defendem a política de valorização dos profissionais da educação como política de estado (AGUIAR, 2009, p. 253).

Com o advento da CF/88, o Brasil tem caminhado para a valorização docente, enquanto profissão e não mais como sacerdócio ou vocação, mediante políticas públicas e regulamentação legislativa. A educação enquanto direito fundamental, passou a demandar para execução deste serviço público, a profissionalização docente e, desta feita, as questões de jornada, remuneração, evolução funcional, dentre outros direitos inerentes aos trabalhadores passaram a permear as contratações, que saliente, além de formação inicial mínima, passa a ocorrer mediante aprovação em concurso público.

Acresça-se que com a promulgação da CF/88 houve uma (re)significação das políticas públicas no país, em termos, inclusive de conteúdo e temáticas, pois elencou no artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais, no artigo 6º o piso vital mínimo, e em diversos outros dispositivos balizou direitos fundamentais que prescindem de políticas públicas para sua implementação e aplicação, tais como a educação e o trabalho digno.

A previsão constitucional da valorização, a posterior criação do PSPN, as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) demonstram avanços legislativos sobre a temática.

No mesmo sentido, foram criados fundos de custeio da educação, pois, como dito alhures, alguns direitos fundamentais representam custo financeiro ao Estado e elaborar políticas públicas de valorização docente, sem indicar previamente a fonte de custeio, as tornaria inócuas. Primeiro foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – que estabelecia fontes para o custeio do ensino fundamental, fixando, entre outros assuntos, percentuais de tributos para tal escopo e vinculando a utilização dos recursos com base em percentuais destinados a recursos materiais e folha de pagamento. Posteriormente, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – vigente até a presente data – estendendo a política a toda educação básica.

Ambos, FUNDEF e FUNDEB, representam avanços em termos de políticas públicas e de custeio para valorização docente, entretanto, foram/são descumpridos ou aplicados os recursos de forma equivocada, o que apurado pelas fiscalizações dos Tribunais de Contas do Estado e da União tem ensejado judicialização e responsabilização de gestores.

Constata-se que as ideias centrais da pesquisa – políticas públicas/valorização docente/judicialização se interligam e concatenam, ou seja, pós CF/88, para garantir a valorização docente, políticas públicas foram normatizadas e, ante seu descumprimento, estão sendo judicializadas, sendo que por envolver assuntos de direitos fundamentais, podem chegar aos tribunais superiores.

Por derradeiro, serão analisadas as decisões – por colegiado e monocráticas, acerca da valorização docente pós-edição da lei do PSPN – do STF e do STJ e, elegeu-se como categorias de análise a remuneração e a carreira.

Embora a valorização docente deva ser compreendida com base no tripé formação inicial e continuada, piso salarial e carreira (LEÃO, 2016, p. 12), não será abordada a questão da formação inicial e continuada tendo em vista a ausência de lides e decisões judiciais acerca do tema na esfera pesquisada.

Do exposto, propõe-se as seguinte questões, para nortear a pesquisa: (i) Quais as políticas de valorização docente, positivadas pós CF/88?; (ii) Qual o posicionamento do Poder Judiciário – STF e STJ – em relação à efetivação das políticas de valorização docente pelas redes de ensino, após a edição da lei do PSPN?; (iii) As demandas têm sido impetradas individual ou coletivamente (via sindicato ou partido político)?; (iv) Quais os fatores têm sido mais pleiteados (remuneração, jornada, formação, etc.)?

1.1 Justificativa

A relevância social e científica da proposta de pesquisa evidencia-se a partir do estado do conhecimento sobre o tema. Assim, procedeu-se o levantamento bibliográfico das produções disponibilizadas nas plataformas digitais do SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*), do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia) e da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior).

Foram levantadas as produções publicadas no período de 2008 a 2017, tendo sido eleito o ano de 2008, como inicial da pesquisa, por ser o ano da publicação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei nº 11.738/2008).

Para nortear as buscas utilizou-se como descritores a valorização do magistério/valorização docente/remuneração, políticas públicas e judicialização. Com base nestes, foram encontrados ao todo 469 (quatrocentos e sessenta e nove) trabalhos científicos – artigos, dissertações e teses – sendo 47 (quarenta e sete) no SCIELO, 117 (cento e dezessete) no IBICT e 305 (trezentos e cinco) na CAPES.

Ressalte-se que a análise centrou-se nos títulos, resumos, palavras-chave, introdução e considerações finais/conclusão, de trabalhos científicos relacionados com o tema, da área da educação, sociologia, direito e áreas afins. Na sequência procedeu-se a análise qualitativa e se elegeu 58 (cinquenta e oito) produções para leitura na íntegra, com maior proximidade com a temática.

Das 58 (cinquenta e oito) pesquisas eleitas para leitura integral, selecionou-se: 17 (dezessete) disponibilizadas no SCIELO; 16 (dezesseis) no IBICT e 25 (vinte e cinco) na CAPES. Ressalte-se que os trabalhos selecionados, não necessariamente abordavam a judicialização das políticas públicas de valorização docente, mas lidavam com eixos da pesquisa, ou seja, com as temáticas: políticas públicas de valorização docente ou judicialização de políticas públicas.

Com o levantamento e análise das pesquisas selecionadas, constatou-se que as produções existentes versam sobre a valorização docente, principalmente pelo viés do financiamento. Averiguou-se, assim, FUNDEF, FUNDEB e formas de custeios das políticas públicas de valorização, verificou-se se são eficientes, se atingem a proposta de valorização, seu funcionamento e características, mas não se identificou pesquisas acerca dos caminhos a serem percorridos pelos docentes caso tais políticas sejam desrespeitadas ou não sejam cumpridas – total ou parcialmente – como, por exemplo, a possibilidade de controle judicial.

Das produções pesquisadas nas plataformas digitais (SCIELO, IBICT e CAPES) sobre a remuneração como forma de valorização docente, constata-se que, no período compreendido entre 2008 e 2017, a maior parte das produções versou sobre os fundos de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB), totalizando 232 (duzentas e trinta e duas) pesquisas; a temática valorização sob o viés da remuneração ou sobre o piso salarial e sua criação/implementação apresentou 19 (dezenove pesquisas), por derradeiro, o Plano Nacional de Educação e os planos de cargos e salários, totalizaram 15 (quinze) pesquisas.

Com base nos descritores valorização do magistério/remuneração/salário, levantou-se 266 (duzentas e sessenta e seis) pesquisas, conforme se extrai da análise dos dados contidos na Tabela 1:

Tabela 1. Pesquisas acerca das Políticas de Valorização do Magistério

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO				
FONTES	FINANCIAMENTO FUNDEF/FUNDEB	PISO SALARIAL REMUNERAÇÃO	PLANO PLANOS DE CARREIRA	NACIONAL
SCIELO	21	3	6	
IBICT	51	9	4	
CAPES	160	7	5	
TOTAL	232	19	15	

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir dos dados coletados nas plataformas digitais (SCIELO, IBICT e CAPES em dezembro de 2017).

Percebe-se que, muito embora a lei do PSPN tenha sido promulgada e publicada em 2008, as pesquisas sobre a valorização do magistério ainda têm sido centradas – em sua maioria – na análise da aplicação dos fundos de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB), sob a perspectiva de sua (in)aplicabilidade, (in)eficácia e resultados.

Dentre as pesquisas analisadas, destaca-se a tese de doutorado em Educação intitulada “Trabalho docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino”, de autoria de Rogério Fernandes Gurgel, defendida na Universidade Federal da Paraíba, em 2012, e a tese de doutorado em Educação intitulada “A política de fundos constitucionais no contexto da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas”, de autoria de Wellington Ferreira de Jesus, defendida na Universidade Federal de Goiás, em 2011.

Gurgel (2012) salienta que os mecanismos de valorização do magistério, custeados pelos fundos de financiamento, pouco contribuíram para efetivação da valorização, ao contrário, após mapear as lutas da categoria, constatou que a remuneração docente não atingiu um patamar mínimo almejado para a carreira, mesmo após a criação e implementação desses fundos.

Por seu turno, Jesus (2011) analisou o papel da vinculação dos fundos de financiamento da educação, identificando que o regime de colaboração, a fixação do custo-aluno-qualidade e a participação da sociedade através de conselhos para fiscalizar a utilização dessas verbas é um avanço e tem papel primordial para garantir a valorização do magistério e, por conseguinte, a qualidade da educação.

Assim, das pesquisas consultadas se extrai que embora o FUNDEF e o FUNDEB representem uma importante política de fundos para valorização do magistério, não tem sido suficiente para efetivamente propiciar esta garantia. É indubitável que a criação de tais fundos,

a vinculação de suas receitas, a fiscalização dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização, trouxeram impactos positivos e algumas melhorias à carreira docente quanto à valorização no viés remuneração, mas se apresenta insuficiente e ineficiente, tendo em vista que a carreira docente ainda é pouco valorizada e mal remunerada.

Neste sentido, Gurgel (2012) apresenta que “o Fundef se limitou a transferir recursos entre os sistemas do mesmo Estado, obrigando-os a socializarem seus escassos recursos com os municípios” (p. 20), destacando que isto não resultou em valorização, tendo em vista que foi adiada a elaboração dos planos de carreira e remuneração, bem como salientou que “houve aumento no vencimento dos profissionais de educação somente em municípios que não pagavam sequer o salário mínimo” (p. 21). Na mesma esteira, ao analisar o FUNDEB e a lei do PSPN, entende o pesquisador que “as sucessivas mudanças na legislação educacional, concernentes à valorização do magistério público, não foram capazes de produzir melhorias substantivas na remuneração e nas condições do trabalho docente, envolvendo, nesse contexto, a questão da carreira” (p. 23).

Além da análise da criação de fundos para custear a educação e propiciar a valorização do magistério, igualmente importante é examinar a criação e aplicação do PSPN, bem como demonstrar quais ações estão sendo desenvolvidas para atingir as metas estabelecidas pelo PNE (Lei nº 10.172/ 2001).

Sobre o PSPN, selecionou-se: (i) a dissertação de mestrado em Direito de Flávio Henrique Rodrigues Carneiro, intitulada “O piso salarial nacional: a valorização do professor na Constituição de 1988”, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em 2012; (ii) a tese de doutorado em Educação de Juçara Maria Dutra Vieira, intitulada “Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?”, defendida na Universidade de Brasília, em 2012 e (iii) a dissertação de mestrado em Educação de Raimundo Rainero Xavier, intitulada “A instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) por meio da Lei nº 11.738/2008 valoriza os professores do magistério da educação básica?”, defendida pela Universidade de Brasília, em 2015.

A pesquisa de Carneiro (2012) apresenta o percurso histórico-jurídico da valorização do magistério, analisando a evolução das políticas públicas para tal, a partir do artigo 206, da CF/88 até a aprovação da lei do PSPN. Salienta que a lei por si só não garante a valorização do magistério nos valores considerados justos, todavia, representa um grande avanço rumo à profissionalização e à valorização da carreira docente e, conseqüentemente, da qualidade da educação.

Por sua vez, Vieira (2012) investigou o papel dos partidos políticos brasileiros, no que

tange a elaboração, discussões e votação da lei do PSPN, e apresentou importante reflexão sobre os conflitos que surgiram durante os debates sobre a importância de valorizar a categoria para garantir a qualidade da educação. Com base em tais debates, a autora propõe uma reflexão sobre o alcance da lei do PSPN que representa uma significativa vitória da carreira.

Por derradeiro, Xavier (2015) questiona se a lei do PSPN valoriza os professores da educação básica, reconhecendo o autor que a aprovação da lei é imprescindível para implementar um Sistema Nacional de Educação e propiciar melhores condições de vida e valorização do docente. Ressalta, todavia, que pode minimizar as potencialidades do professor, sendo imprescindível que associada à valorização financeira esteja à emancipação profissional e intelectual do professor, como produtor de trabalho educativo.

Da leitura dessas produções constata-se que a criação e regulamentação de um piso para a categoria docente representa um avanço, sendo importante analisar historicamente o que isso representa, qual o caminho percorrido para esta conquista, a posição político-partidária dos agentes que elaboraram a lei, os impactos e efeitos da mesma. Como destacado pelos pesquisadores, a lei – como ato isolado – não será suficiente para a valorização, mas com certeza representa um ponto de partida. Ademais, o valor fixado para o piso, anualmente atualizado, ainda está muito aquém para garantir a valorização, e neste aspecto a lei do PSPN, em especial a fixação de valor, deve ser interpretada de forma conjunta com as metas do PNE vigente estabelecidas sobre a valorização docente.

Acerca do PNE, selecionou-se o artigo “O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional”, de autoria de Silke Weber, publicado nos Cadernos CEDES (2015) e o artigo “As lutas e a agenda sindical para a valorização do magistério na perspectiva da CNTE: qual a contribuição do novo Plano Nacional de Educação?”, de autoria de Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho, publicado nos Cadernos CEDES (2015). Ambos os artigos selecionados se referem ao processo de elaboração do PNE (2014-2024).

Weber (2015) analisa os debates que precederam a elaboração do PNE, em especial os aspectos atinentes à valorização docente, faz uma retrospectiva das políticas públicas sobre o assunto nos últimos 40 anos, concluindo que há vinculação direta entre a valorização do magistério e a qualidade da educação.

Araújo Filho (2015) argumenta que o teor das metas 15 a 18 do PNE preceitua sobre a valorização do magistério e, conseqüentemente, sobre a garantia da qualidade da educação. Salienta, ainda, o papel da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) para mobilizar entidades educacionais para garantir a aprovação do PNE e a definição de suas metas, bem como o papel que ainda resta a estas para fiscalizar o cumprimento das metas e

implementação das estratégias para tal finalidade.

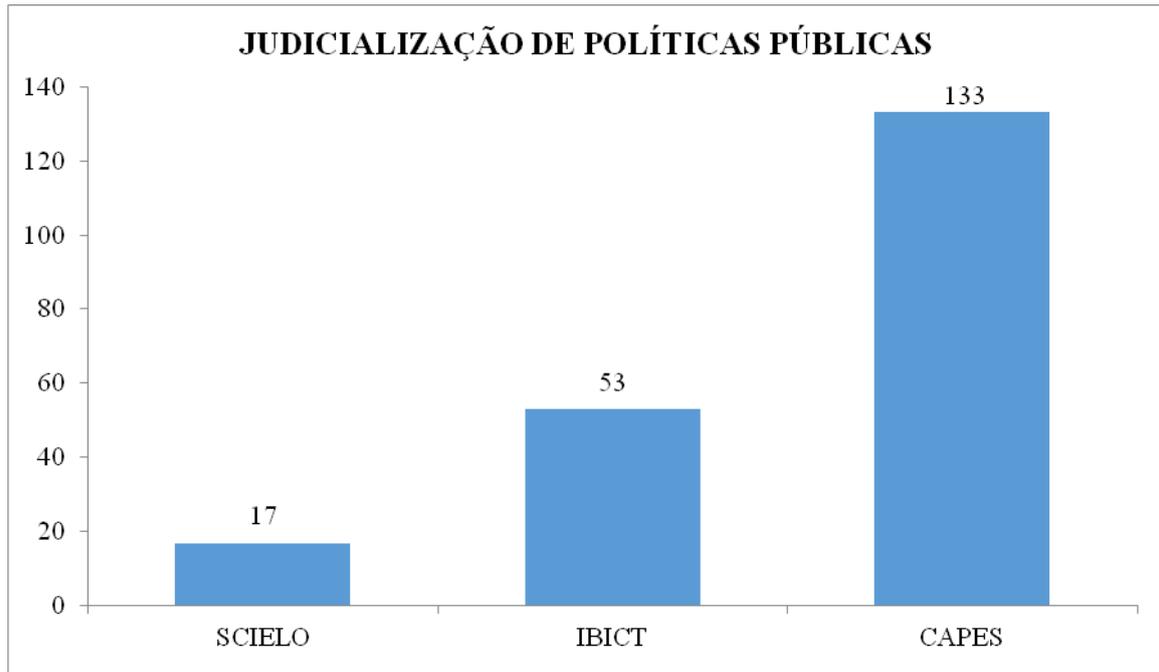
A partir da produção analisada, conclui-se que as metas e estratégias do PNE, interpretadas conjuntamente com a lei do PSPN e a lei do FUNDEB, representam significativo avanço normativo para as políticas públicas de valorização do magistério, contudo, para além da positivação é imprescindível a implementação, aplicabilidade e efetivação de tais políticas, de forma integrada e eficiente. Não basta a normatização para garantir a valorização, para além do papel é preciso (re)significar a carreira e exigir a implementação das estratégias, fiscalizar o cumprimento das metas, a aplicação dos fundos de financiamento e mobilizar esforços para atualizações do piso salarial que propicie remuneração condigna.

Salutar ainda mencionar que parte da produção pesquisada trata de estudos de casos da valorização do magistério em redes municipais ou estaduais específicas, analisando as políticas públicas, as demandas judiciais, os planos de carreira, cargo e salários, portanto, bem pontuais, mas que acabam demonstrando que a situação não se apresenta muito distinta nos diferentes estados/municípios brasileiros. Tais pesquisas não serão contempladas neste estudo, pelo recorte mais amplo já explicitado, mas consiste em rico objeto de análise para outras pesquisas.

Do levantamento realizado nos bancos de dados do SCIELO, do IBICT e da CAPES constatou-se ainda que a maior parte das pesquisas associadas à judicialização das políticas públicas versa sobre o direito fundamental à saúde, poucas pesquisas sobre o direito humano fundamental à educação (acesso, permanência e inclusão) e algumas sobre a judicialização das políticas públicas de forma geral – sem especificar qual tipo ou área da política.

Como não foram encontrados trabalhos específicos sobre a judicialização das políticas públicas de valorização do magistério, teve-se a presente pesquisa a analisar e tabular as produções acerca da judicialização de políticas públicas de forma genérica, tendo sido encontradas 17 (dezessete) pesquisas no SCIELO, 53 (cinquenta e três) pesquisas no IBICT e 133 (cento e trinta e três) na CAPES, totalizando, portanto, 203 (duzentas e três) pesquisas, conforme se extrai do Gráfico 1:

Gráfico 1 – Pesquisas acerca da Judicialização de Políticas Públicas (2017)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados coletados nas plataformas digitais (SCIELO, IBICT e CAPES em dezembro de 2017).

Dentre as pesquisas analisadas, destaca-se, ante a proximidade com a temática: a dissertação de Mestrado em Educação, intitulada “Decisões Judiciais e valorização dos profissionais do magistério de Curitiba” de autoria de Ludimar Rafanhim, defendida na Universidade Federal do Paraná, em 2012, e o artigo “Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas”, publicado na *Revista de Administração Pública*, em 2015, dos autores Guilherme Scodeler de Souza Barreiro e Renata Pedretti Moraes Furtado.

Segundo Rafanhim (2012), as decisões judiciais acerca da valorização do magistério têm aspectos positivos – vez que fortalece a mobilização acerca da valorização – mas também têm aspectos negativos em decorrência de que as conquistas obtidas via judicial, poderiam ser alcançadas via mobilização da categoria. Destaca o autor que as decisões judiciais, isoladamente, não garantem plena valorização.

Salientam Barreiro e Furtado (2015) que a judicialização pertence ao ciclo de políticas públicas, podendo influenciar e (re)significar tal ciclo. Assim percebe-se que a judicialização pode ser considerada um instrumento para a efetivação das políticas públicas de valorização do magistério, todavia, a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, para garantir tal efetivação, demonstra a “não ação” e o não cumprimento das políticas por parte dos gestores, o que é negativo e merece uma investigação, pois o ideal seria que uma vez positivadas as políticas fossem implementadas e cumpridas, sem a necessidade da judicialização.

As normas ora estudadas apontam um norte, mas por si só não representam a valorização

que a carreira almeja. Ademais, mesmo positivadas tais políticas ainda têm sido sistematicamente descumpridas e burladas pelos gestores públicos, apresentando-se a judicialização como uma alternativa para exigir seu cumprimento, tendo aspectos positivos e negativos, pois embora propicie resultados significativos para a efetivação das políticas também demonstram o descaso do Poder Executivo com a carreira, já que não efetivam direitos positivados e são coibidos pelo Poder Judiciário para atuar e exercer seu papel.

Percebe-se assim, a relevância científica da pesquisa: analisar como a judicialização pode influenciar na execução das políticas públicas de valorização docente, uma vez que estão positivadas e, muitas vezes, não são cumpridas pelos entes da federação, questão esta não contemplada em outras pesquisas da área.

A relevância social da pesquisa, por sua vez, se justifica, pois o acesso à escola, não é sinônimo de acesso à educação ou acesso à aprendizagem, já que muitos que atualmente frequentam a escola têm sido estigmatizados pelo fracasso escolar e pelo analfabetismo funcional. Assim, reproduz-se uma formação sem qualidade, despreocupada com a emancipação e com a cidadania, formam-se indivíduos sem condições de trabalho e vida digna, ante a precariedade da formação, resultando numa mão-de-obra desqualificada e, conseqüentemente, mal remunerada.

Indubitavelmente, a valorização docente – que perpassa a remuneração, a formação inicial e continuada e a carreira – é imprescindível para fazer cumprir um princípio basilar esculpido na CF/88, no *caput* do seu artigo 37: a eficiência. Assim, o direito à educação só é garantido de fato e de direito, quando é pautado pela qualidade. Sendo que uma educação de qualidade só pode ser ofertada por profissionais devidamente habilitados e atualizados, bem remunerados, com jornadas compatíveis com a otimização da atividade e perspectivas de evolução na carreira.

A realidade brasileira, no que tange a valorização docente, ainda é distante do ideal – numa perspectiva weberiana – e, pior ainda, os poucos e modestos avanços acerca da temática – como, por exemplo, a criação de um piso – ainda é deliberadamente descumprida pelos gestores, tanto que inúmeras são as demandas – individuais e coletivas – acerca da temática, conforme será demonstrado.

Ante todos esses fatores – científicos e sociais – entende-se relevante a pesquisa, haja vista que muito já se produziu acerca da valorização docente ou sobre judicialização de diferentes políticas públicas, mas nada há – até o momento – acerca da judicialização das políticas de valorização dos docentes da educação básica.

Em tempos de intenso ativismo judicial e de grave crise política e econômica, em que

tem entrado em pauta discussões políticas acerca da privatização da educação, cortes de verbas, perdas de direitos trabalhistas e previdenciários, diminuição de recursos para à educação, entre outros assuntos, a pesquisa além da relevância científica – ante a ausência de pesquisa acerca do tema – e da relevância social – importância da educação de qualidade para cidadania e democracia – apresenta-se, também, com relevância política.

Acredita-se que a judicialização é um instrumento hábil para garantir a efetivação das políticas públicas positivadas de valorização docente e que o controle judicial das decisões dos gestores públicos tem sido eficaz na concretização dos direitos fundamentais.

Embora a política pública não se restrinja a sua regulamentação/normatização é inquestionável a importância da sua positivação, vez que as normas jurídicas determinam as condutas do Estado e as condutas sociais, estabelecendo sanções ante seu descumprimento – total ou parcial. E, mesmo que as normas não sejam sempre efetivas, seu conteúdo não seja de fácil entendimento e os gestores utilizem de estratégias para burlá-las, Lascoumes e Galès (2012) a consideram “essenciais à estabilização da ação coletiva” (p.27) e “elemento essencial à formatação da política pública” (p. 29).

A valorização docente é institucionalizada na CF/88 e regulamentada por legislações infraconstitucionais nas esferas federal, estadual e municipal, e sua efetivação depende da combinação do cumprimento da lei e da destinação de recursos financeiros, administrativos e humanos.

Assim, embasada na Sociologia da Ação Pública a política pública deve ser analisada com base em cinco¹⁴ elementos articulados: atores, representações, instituições, processos e resultados.

Na presente pesquisa serão destacados os aspectos institucionais¹⁵, ou seja, será levado em consideração como o Poder Judiciário, através da judicialização das políticas de valorização docente, tem interferido na gestão pública embasado em imperativos constitucionais alçados ao título de direitos fundamentais.

A análise das decisões do STF e STJ permite apresentar o panorama nacional, a partir da hierarquia das normas (Constituição Federal/Lei do PSPN/Planos de Carreira) da

¹⁴ Pentágono das Políticas Públicas (LASCOUTES; GALÈS, 2012).

¹⁵ Pela sociologia política da ação pública as instituições são “construções sociais e políticas, nascidas de conflitos e de negociações. São regras, normas e procedimentos, sequências de ação estandardizadas, mais ou menos coordenadas e obrigatórias, que governam as interações entre indivíduos, notadamente para construção de políticas públicas. Elas sobrevivem e se reproduzem sem mobilização particular, a partir de mecanismos sociais e políticos inter-relacionados, rotineiros. As regras variam segundo três dimensões principais: grau de precisão, formalismo e peso normativo. As instituições são socialmente construídas. Elas permitem a ação coletiva exercendo uma pressão, conduzem a antecipação de atores, bem como de comportamento relativamente regulares e previsíveis” (LASCOUTES; GALÈS, 2012, p. 190).

legitimidade dos atores sociais e políticos (legitimidade processual ativa e passiva) e as complexas relações, inclusive de poder.

1.2 Objetivos

A presente pesquisa objetiva, de forma geral, analisar a atuação do Poder Judiciário na garantia da efetivação das políticas públicas de valorização docente, a partir da lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008) que regulamenta os incisos V e VIII, do artigo 206, da CF/88 e, de forma específica: (i) identificar as políticas de valorização docente a partir da CF/88; (ii) compreender o papel da judicialização como instrumento de efetivação de políticas públicas; (iii) levantar as demandas sobre valorização docente, a partir da lei do PSPN no STF e no STJ; (iv) apontar qual(is) fator(es) tem ensejado a judicialização (remuneração/piso; jornada; formação inicial e continuada etc.), em ordem crescente/quantitativa; (v) tabular se as demandas têm sido impetradas individual ou coletivamente (via sindicato, partido político ou Ministério Público); e (vi) verificar a posição do STF e STJ, ao analisar a base de seus fundamentos.

1.3 Abordagem Teórico-Methodológica

Na presente pesquisa adotou-se o neoinstitucionalismo, pela abordagem da ação pública, como perspectiva teórica, analisando a atuação do Poder Judiciário para salvaguardar o cumprimento das políticas públicas, refletindo acerca do desempenho desse Poder na determinação de resultados sociais e políticos positivados e não cumpridos pelo Poder Executivo. Essa análise remonta, portanto, à opção constitucional brasileira da tripartição dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e a função, o papel, a competência, as atribuições, as prerrogativas etc., de cada um (MULLER; SUREL, 2002). Segundo estes autores:

[...] o neo-institucionalismo foi formulado com a intenção explícita de romper com as abordagens behavioristas considerando as instituições como um fator de “ordem” essencial, que definem os quadros onde se desenvolvem os comportamentos individuais, a ação coletiva ou as políticas públicas. [...] Para perspectiva neo-institucionalista [...] as instituições não são somente concebidas como um “espelho” da sociedade ou o simples produto das lógicas individuais, ainda mais que elas não são um fator exógeno ao jogo dos atores, da seleção dos líderes e da distribuição dos recursos. Elas formam ao contrário o quadro evolutivo dessas interações, cujas formas e modalidades mudam de modo progressivo pelo efeito mesmo destas interações (MULLER; SUREL, 2002, p.38-39).

A abordagem da ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator (LASCOUMES; GALÈS, 2012b, p. 21).

Assim será observado como as instituições afetam o comportamento umas das outras e dos indivíduos, analisando se na omissão e descumprimento da lei pelo Executivo, as decisões do STF e STJ têm sido instrumento de efetivação das políticas públicas de valorização docente – em especial a lei do PSPN.

Ainda, se as decisões do Judiciário têm fortalecido ou enfraquecido a atuação dos indivíduos (docentes) – na busca de sua valorização e do atendimento de seus próprios interesses – e dos sindicatos – pautado na valorização da categoria/classe.

O neoinstitucionalismo se adequa à pesquisa, pois da análise da interpretação das leis, que positivam e regulamentam as políticas públicas de valorização docente, pelo Poder Judiciário é possível verificar a atuação dos atores sociais (ações individuais ou por litisconsórcio; ações propostas por sindicatos; intervenção de *amicus curiae*), a atuação da administração estatal (Estados, Municípios) e a interação entre esses ante as decisões judiciais.

Como salienta Souza (2006, p. 37), o neoinstitucionalismo “ênfatisa a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas”, sendo que sua contribuição na análise de políticas públicas

[...] é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros [...] (SOUZA, 2006, p. 39).

A abordagem da ação pública possibilitará a análise de como tem se organizado as relações entre os atores sociais destinatários das políticas de valorização docente e o Poder Público, através das representações e significações das decisões judiciais, ou seja, qual tem sido a intermediação do Poder Judiciário nas relações entre a sociedade política (Poder Executivo e Legislativo) e a sociedade civil (professores e representantes), para garantir a efetividade das políticas públicas de valorização docente.

No que tange ao método, os dados coletados foram organizados quantitativamente e procedeu-se a análise qualitativa dos mesmos, neste sentido, Esteban (2010) destaca que a pesquisa qualitativa em educação, com enfoque sociológico, tem como uma das linhas de pesquisa de maior ênfase, estudos sobre professores, versando sobre profissionalismo,

ambiguidade do trabalho docente, feminização, estresse e ansiedade docente.

Desta feita, a adoção da abordagem qualitativa no presente estudo, apresenta-se como adequada, tendo em vista que a temática da tese doutoral versa sob a valorização docente, analisando as causas da não valorização, a proletarização e a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário neste escopo.

A pesquisa qualitativa bem se aplica neste caso, pois “se refere ao que tradicionalmente denominamos metodologias orientadas à compreensão, metodologias orientadas à transformação e otimização, e metodologias orientadas à avaliação e tomada de decisões” (ESTEBAN, 2010, p. 130).

Uma vez coletados e tabulados/organizados os dados, foi realizada a análise do conteúdo, a qual se justifica pois possibilita:

O acesso a diversos conteúdos, explícitos ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado; implicação do contexto político nos discursos; exploração da moralidade de dada época; análise das representações sociais sobre determinado objeto; inconsciente coletivo em determinado tema; repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional; análise da comunicação cotidiana seja ela verbal ou escrita, entre outros (OLIVEIRA, 2008, p. 570).

Destarte, da leitura dos textos normativos, dos julgados e dos dados coletados, será feita uma leitura, não apenas reduzida a uma interpretação gramatical, mas também teleológica dos diferentes significados, primando pela sistematização dos dados de forma a conduzir às respostas aos questionamentos que norteiam a pesquisa.

Para analisar a judicialização das políticas públicas de valorização docente, elegeu-se como unidade de análise a hermenêutica¹⁶ das normas federais acerca do tema pelo STF e STJ.

A escolha das decisões do STF e do STJ possibilita o mapeamento da questão no território nacional, levando-se em consideração a hierarquia e as atribuições destes tribunais no organograma do Poder Judiciário e na legislação pátria.

Ante o levantamento feito nos sítios eletrônicos dos tribunais selecionados, foram analisadas: (i) do STF, 20 (vinte) decisões colegiadas, sendo numa delas reconhecida a repercussão geral¹⁷ e 241 (duzentas e quarenta e uma) decisões monocráticas; (ii) do STJ, 76

¹⁶ “A Hermenêutica Jurídica tem por objetivo o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito” (MAXIMILIANO, 1961. p. 13), pode ser entendida como “[...] a teoria científica da arte de interpretar” (Ibid., 1961. p. 14).

¹⁷ Impõe-se que a questão debatida, além de se ensartar como de relevante importe econômico, social, político ou jurídico, ultrapasse o âmbito de interesse das partes. Vale dizer: tem de ser transcendente. Também aqui o legislador infraconstitucional alça mão de linguagem propositalmente vaga, consentindo ao Supremo Tribunal

(setenta e seis) acórdãos, 3 (três) acórdãos repetitivos, 3107 (três mil cento e sete) decisões monocráticas e 4 (quatro) informativos de jurisprudência.

Após a leitura preliminar do teor das decisões do STF e das temáticas discutidas processualmente, organizou-se as análises: (i) das decisões por colegiado, divididas nas temáticas a.) criação e implementação de Planos de Carreira; b.) fixação de piso salarial para professores nas Constituições Estaduais; c.) fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou equiparação; d.) fixação do PSPN pela Lei nº 11.738/2008; e.) da responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei nº 11.738/2008 e sua legitimidade passiva; f) da repercussão geral; (ii.) das decisões monocráticas, levando em consideração o polo ativo (individual, litisconsórcio, sindicato e *amicus curiae*¹⁸), o polo passivo (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e litisconsórcio), se são processos oriundos da Justiça Comum ou da Justiça do Trabalho e o mérito da ação (piso, jornada, aposentado, greve etc.).

Da mesma forma, as decisões do STJ foram divididas para análise: (i.) das decisões colegiadas e seus respectivos assuntos, quais sejam: a.) sucumbência recíproca; b.) reflexos da Lei do Piso; c.) modulação temporal da ADI nº 4167; d.) enquadramento de Agente de Educação Infantil na Lei do Piso; e.) Jornada; f.) legitimidade passiva da União; g.) descumprimento do piso; h.) Lei Municipal x lei do PSPN; e i.) Suspensão, sustação e/ou sobrestamento de ações individuais em decorrência de ação coletiva; os recursos repetitivos e os informativos de jurisprudência; (ii.) das decisões monocráticas, levando em consideração o polo ativo, o polo passivo e o mérito das ações.

Ainda, coletou-se as decisões colegiadas e monocráticas do STF e do STJ acerca da judicialização das políticas de valorização docente pós edição da Lei do PSPN, para identificar como tem se dado a implementação e efetivação de tais políticas e os benefícios/malefícios da atuação do Poder Judiciário para garantir o cumprimento.

Federal a aferição da transcendência da questão debatida a partir do caso concreto. A transcendência da controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto em uma perspectiva qualitativa como quantitativa. Na primeira, sobreleva para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso) (MARINONI; MITIDIERO, 2008. p. 37/38).

¹⁸ Uma das modalidades de intervenção de terceiros na sistemática do Novo Código de Processo Civil é a figura do *amicus curiae*, que participa “no processo na condição de colaborador para uma tutela jurisdicional adequada ao possibilitar a expansão dos horizontes do julgador promovendo maior amplitude da cognição judicial, com a consequente geração de decisões justas e mais afinadas com a solução do caso concreto” (FUZISHIMA; KOMURO, 2017, p. 104).

Assim, a análise documental¹⁹, – se deu através do levantamento da legislação sobre a temática, tendo como marco inicial o ano da promulgação da Constituição Federal (1988) e das decisões do STF e do STJ acerca da implementação das políticas de valorização docente – a partir de 2008, ano de publicação da lei do PSPN.

Consultou-se a legislação no sítio eletrônico do Planalto (www.planalto.gov.br). A jurisprudência foi pesquisada no sítio eletrônico do STF (www.stf.jus.br) e do STJ (www.stj.jus.br) com base nos seguintes descritores: “valorização docente”; “valorização do magistério”, “piso salarial dos professores”, “jornada do professor” e “formação continuada e em serviço”. Coletadas, as decisões foram organizadas por categorias: remuneração; carreira e formação continuada e em serviço.

Conforme preceituado por Lüdke e André (1986), para análise documental do tema, como valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, optou-se na presente pesquisa pela análise de documentos oficiais (leis e decisões judiciais), identificando as informações de tais documentos pertinentes ao objeto de pesquisa – valorização docente. Tal escolha, pelo tipo documental pesquisado, não foi aleatória, ao eleger a legislação e as decisões judiciais, primou-se pela análise do (des)cumprimento da lei pelo Poder Público e (in)aplicação pelo Poder Judiciário, mediante análise da hermenêutica jurídica.

Ressalte-se que, por se tratar da cúpula do Poder Judiciário, apenas no STF serão consultadas as demandas acerca da valorização docente antes e após a CF/88 e após a lei do PSPN, com o escopo de indicar se a judicialização do assunto era menor antes da edição da lei do PSPN e demonstrar se esta ocasionou uma maior procura do Poder Judiciário. Ademais, analisou-se as decisões por colegiado e monocráticas do STF por assuntos conforme o teor das decisões.

Para análise, dividiu-se as decisões por colegiado, pelos seguintes temas: (i.) criação e implementação de planos de carreira; (ii.) fixação de piso salarial para professores nas Constituições Estaduais; (iii.) fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou equiparação; (iv) fixação do piso salarial nacional pela Lei nº 11.738/2008; (v) da responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei nº 11.738/08 e sua legitimidade passiva.

¹⁹ [...] “a Análise Documental compõe um conjunto de operações com propriedades analítico-sintéticas que objetivam a análise do conteúdo temático dos documentos, sua síntese, condensação e representação, para a recuperação da informação por um determinado grupo (ou grupos) de usuários. Esses conjuntos de operações, e técnicas, estabelecem processos, métodos, normas e procedimentos que promovem o acesso aos documentos por meio da análise (decomposição) e representação informacional tendo subsídios interdisciplinares em áreas como a Linguística, Lógica e Terminologia” (SABBAG, 2013, p. 88).

Insurge informar que a forma de divisão por temas se deu após a leitura das decisões.

Considerou-se na análise das decisões monocráticas: (i) o polo ativo (individual; litisconsórcio ativo, sindicato e *amicus curiae*); (ii) o polo passivo (União, Estado, Município ou litisconsórcio passivo); (iii) a origem (a) Justiça do Trabalho ou (b) Justiça Comum.

Ainda, no STF foi encontrada, sobre o assunto, uma declaração de repercussão geral no que tange a inconstitucionalidade do §2º, do artigo 4º da Lei nº 11.738/2008, sendo que até a presente data aguarda-se o posicionamento da Suprema Corte para uniformizar as decisões acerca da temática.

Por seu turno, as decisões do STJ, devido ao quantitativo das decisões tanto monocráticas quanto por colegiado, considerou-se para análise: (i) polo ativo (individual; litisconsórcio ativo, sindicato), (ii) polo passivo (União, Estado, Município ou litisconsórcio passivo); (iii) o mérito da ação – remuneração (piso), jornada, formação inicial e continuada e outros. Para facilitar a análise, além das categorias indicadas, nas decisões monocráticas, também foram divididas pelo Ministro que a proferiu, devido à uniformidade.

O Quadro 1 apresenta uma síntese do quantitativo dos dados coletados na pesquisa documental e os itens analisados:

Quadro 1. Decisões do STF e do STJ acerca da valorização do magistério após a edição da Lei PSPN – 2008-2018

	Supremo Tribunal Federal (STF)	Superior Tribunal de Justiça (STJ)
Quantitativo de decisões colegiadas	20	74
Quantitativo de decisões monocráticas	241	3107
Polo ativo (quantitativo de demandas ajuizadas: individualmente, sindicato, litisconsórcio e <i>amicus curiae</i>)	211 ações foram interpostas individualmente; 15 por litisconsórcio ativo, 13 por sindicatos e encontrou-se ainda 2 ações com a presença de <i>amicus curiae</i> .	2995 ações foram interpostas individualmente; 91 por litisconsórcio ativo e 17 por sindicatos.
Polo passivo (quantitativo de ações ajuizadas em face da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e litisconsórcio)	8 ações foram interpostas contra a União; 82 em face do Estado; 145 contra Municípios; 4 Litisconsórcio Passivo e 2 contra o INSS.	10 ações foram interpostas contra a União; 2553 em face do Estado; 448 contra Municípios; 51 Litisconsórcio passivo, 14 contra a Fazenda do estado de São Paulo e 1 contra a AGU/FNDE/MEC.
Assunto (quantitativo de ações que versavam sobre:	219 ações versavam sobre a aplicação do piso salarial nacional; 14 ações exclusivamente acerca da reserva de 1/3 da jornada para atividades extraclasse	3091 ações acerca do piso salarial nacional; 69 sobre jornada e 51 sobre outros assuntos (exemplo: gratificação por difícil acesso, auxiliar de sala etc.).

planos de carreira, piso salarial, formação inicial e continuada, outros assuntos)	sem alunos; 2 ações acerca da aplicação do piso salarial nacional aos auxiliares de sala; 1 ação acerca da aplicação do piso salarial nacional a babá de centro de educação infantil; 2 ações sobre a aplicação do piso salarial nacional aos professores aposentados; 2 ações sobre a justificativa do direito a greve para como instrumento para exigir o cumprimento do piso salarial nacional e 1 Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual se questiona uma lei estadual que fixou piso salarial inferior ao da Lei nº 11.738/2008.	
---	---	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos dados coletados dos sítios eletrônicos do STF e STJ. (10/06/2018).

Coletados e analisados os dados, o texto da presente tese se organizou em quatro seções.

Na primeira seção, apresentou-se objeto, a justificativa (relevância social e científica), os objetivos gerais e específicos e a abordagem teórico-metodológica, apresentando os conceitos básicos, os documentos e a legislação atinente ao tema pesquisado.

Na segunda seção se abordou as políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica a partir da Constituição Federal de 1988, levando-se em consideração o salário docente, os planos de carreira e a formação. Ainda, discorreu-se sobre os avanços e limites à efetivação das políticas públicas de valorização docente.

Na terceira seção apresentou-se o papel da judicialização das políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, seu desenho institucional, os legitimados para ingressar com as ações pertinentes a tal escopo, seus efeitos, as competências do STF e do STJ.

Por derradeiro, na quarta seção analisou-se a judicialização das políticas públicas de valorização docente nos tribunais eleitos, através da análise de conteúdo das decisões colegiadas e monocráticas do STF e do STJ, incluindo os recursos repetitivos, os informativos de jurisprudência e a repercussão geral.

2 AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para análise das políticas públicas de valorização docente, na presente pesquisa, elegeu-se como marco temporal inicial a promulgação da CF/88, tendo em vista que a discussão sobre a profissão obteve destaque no processo constituinte de 1987, reconhecendo a importância da valorização no que tange à educação básica, sendo tal preceito, incluído no artigo 206, V, como princípio basilar do ensino (WEBER, 2015).

Ainda, tal escolha se justifica não apenas pelo conteúdo da Carta Magna, conhecida como Constituição Cidadã, mas também pelo seu caráter simbólico, decorrente do momento histórico em que foi elaborada, de (re)democratização do país. De seu texto extrai-se um novo pacto institucional com a democracia, para além do regime de governo e dos direitos de participação política, mas também os direitos de inclusão (VERÍSSIMO, 2008).

Para tanto, a CF/88 enumerou um rol extenso e exemplificativo de direitos e garantias fundamentais (Título II), de direitos sociais (Capítulo II) e dedicou seções voltadas à saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura etc.

Neste ínterim, merece destaque o Capítulo III, dedicado à educação, cultura e desporto, contendo este uma seção dedicada à educação (seção I, artigos 205 a 214).

Em síntese, o artigo 205 trata da obrigatoriedade, universalização e objetivos da educação; o artigo 206 elenca as bases do ensino (igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade, valorização docente, gestão democrática e piso salarial); o artigo 207 refere-se às universidades; o artigo 208 estipula como o Estado deve ofertar a educação (garantias); o artigo 209 possibilita a oferta da educação pela iniciativa privada estabelecendo regras para isso; o artigo 210 dispõe sobre a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental; o artigo 211 versa sobre o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; o artigo 212 estabelece o teto mínimo de vinculação de receita e os gastos com a educação para cada ente federado; o artigo 213 dispõe sobre a destinação dos recursos públicos para escolas públicas, filantrópicas, confessionais ou comunitárias; por derradeiro, o artigo 214 preceitua a necessidade de elaboração do PNE, por lei de duração decenal (BRASIL, 1988).

Dentre os artigos supracitados, urge frisar que o PNE, preceituado no artigo 214 visa à articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I. erradicação do analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade do ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 1988).

Sobre o texto constitucional, insta mencionar a EC nº 59/2009, pois intensificou o regime de colaboração entre os entes federativos nos moldes do PNE com o escopo de garantir a universalização de fato do ensino, vinculou recursos da União à educação básica e renunciou a fixação de metas acerca da aplicação dos recursos públicos pautadas no Produto Interno Bruto (PIB).

E, embora não integre o capítulo, nem a seção destinada à educação constitucional, interessa à pesquisa a redação do artigo 7º, IV e V:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho (BRASIL, 1988).

Da leitura do artigo acima transcrito constata-se que qualquer trabalhador tem direito a receber um valor que minimamente lhe possibilite ter garantido o atendimento do piso vital mínimo, ou seja, de condições essenciais a uma vida digna, enumerando o inciso IV quais necessidades devem ser supridas pelo salário mínimo, sendo vedada remuneração abaixo do valor estabelecido.

Na sequência, no inciso V, o texto constitucional dispõe que, além do salário mínimo aplicável a qualquer trabalhador, é possível fixar um piso salarial para determinados trabalhadores em virtude do tipo de atividade que exerce. Ao ser regulamentado por lei o piso de uma categoria, ante a complexidade e extensão de suas atividades laborais, a remuneração do trabalhador se vincula não mais ao valor do salário mínimo, mas ao piso salarial próprio da categoria, sendo vedada remuneração aquém desta.

Dentre as categorias profissionais que possuem piso salarial próprio, interessa a pesquisa o piso salarial dos profissionais da educação, que ganha reforço constitucional ao ser especificado no inciso VIII, do artigo 206.

Das disposições constitucionais acerca da valorização docente, portanto, decorreu a elaboração de políticas públicas educacionais e sua normatização por legislação infraconstitucional, tal como a LDB, a lei do PSPN, a lei do FUNDEF e FUNDEB, o PNE – objetos de estudo nesta pesquisa doutoral.

Desta feita, interessante mencionar o prazo para aprovação das mesmas.

A LDB (Lei nº 9.394/1996) foi aprovada em 1996, ou seja, 8 (oito) anos após a promulgação da CF/88. Segundo Sapio (2010), em dezembro do ano da publicação da CF/88 iniciou-se no Senado Federal os debates acerca de uma nova LDB adequada aos ditames da nova Constituição.

O FUNDEF (Lei nº 9.424/96), criado e regulamentado 8 (oito) anos após a redação inicial da CF/88 que não o previa. Tal fundo foi criado pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou a redação original dos artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e regulamentado em 24 de dezembro do mesmo ano, por lei infraconstitucional. Saliente-se que não incluiu a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, etapas e modalidades tão importantes quanto o ensino fundamental, alijando-as e dificultando o seu acesso e o seu desenvolvimento. Veja o quadro comparativo:

Quadro 2. Alterações do texto Constitucional original e dos Atos das Disposições Transitórias após a EC nº 14/1996

Texto Original	Texto após a EC nº 14/96
<p>Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII- assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.</p>	<p>Incluiu a alínea “e” ao inciso VII do artigo 34: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;</p>	<p>Nova redação os incisos I e II do artigo 208: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito.</p>
<p>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 e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>	<p>Nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e inseriu mais dois parágrafos: "Art.211 [...]; § 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</p>

	<p>prioritariamente no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 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.</p>
<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.</p>	<p>Nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:</p> <p>§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.</p>
<p>Art. 60 (ADCT) Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta (sic) por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.</p> <p>Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.</p>	<p>Alterou o art. 60 do ADCT e nele inseriu novos parágrafos:</p> <p>Art. 60 Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.</p> <p>§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. (g.n.).</p> <p>§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.</p> <p>§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.</p> <p>§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.</p> <p>§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.</p> <p>§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da</p>

	Constituição Federal. § 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.
--	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na redação original da CF/88 e dos ADCT e da redação data aos artigos alterados pela EC. nº 14/1996, disponibilizadas no sítio eletrônico do Planalto (2018).

Em 19 de setembro de 2006, pela EC nº 53, criou-se o FUNDEB, um fundo de financiamento que não contemplava apenas o ensino fundamental, como outrora o FUNDEF, mas englobava toda educação básica.

Tal EC alterou a redação dos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, da CF/88 e ao art. 60, do ADCT, como evidencia o quadro comparativo:

Quadro 3. Alterações do texto Constitucional original e dos Atos das Disposições Transitórias após a EC nº 53/2006

Texto original	Texto após a EC. nº 53/2006
Art. 7º [...] XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas;	Art. 7º [...] XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;
Art. 23 [...] Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.	Art. 23 [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Art. 30 [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;	Art. 30 [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
Art. 206 [...] V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, 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, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; (Não tinha inciso VIII, nem parágrafo único).	Art. 206 [...] 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; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Art. 208 [...] IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;	Art. 208 [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
Art. 211 – (não tinha § 5º).	Art. 211 [...] § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
Art. 212 [...] § 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. (Não tinha § 6º).	Art. 212 [...] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes

<p>Art. 60 (ADCT). Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta (sic) por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.</p> <p>Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.</p>	<p>públicas de ensino.</p> <p>Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:</p> <p>I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;</p> <p>II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p> <p>a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;</p> <p>b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;</p> <p>c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;</p> <p>d) a fiscalização e o controle dos Fundos;</p> <p>e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;</p> <p>IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;</p>
--	--

	<p>VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;</p> <p>VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:</p> <p>a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;</p> <p>b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;</p> <p>c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;</p> <p>d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;</p> <p>VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;</p> <p>IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;</p> <p>X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;</p> <p>XI - o não cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;</p> <p>XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.</p> <p>§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.</p> <p>§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.</p> <p>§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos</p>
--	---

	<p>1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.</p> <p>§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:</p> <p>I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:</p> <p>a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;</p> <p>b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;</p> <p>c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;</p> <p>II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:</p> <p>a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;</p> <p>b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;</p> <p>c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.</p>
--	---

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na redação original da CF/88 e dos ADCT e da redação data aos artigos alterados pela EC. nº 53/2006, disponibilizadas no sítio eletrônico do Planalto (2018).

O PNE está previsto no artigo 214²⁰ da CF/88, desde sua versão original, todavia, o primeiro PNE (Lei nº 10.172/01) só foi promulgado em 2001, ou seja, 13 (treze) anos após a promulgação da CF/88 e 4 (quatro) anos após a promulgação da LDB, lembrando que tal plano é de vigência decenal conforme preceituado pela CF/88, mas só foi novamente editado em 2014 (Lei nº 13.005/2014).

Já o PSPN só foi regulamentado em 2008, pela Lei nº 11.738/08. Urge informar que o artigo 206, em seu inciso V, já preceituava o piso salarial profissional, sendo fato que a redação deste dispositivo sofreu alterações pelas EC. nº 19/1998 e nº 53/2006, anteriormente já transcritas no Quadro 3 e conforme será demonstrado no Quadro 6.

Todos esses lapsos temporais demonstram que o Poder Legislativo descumpre determinações constitucionais acerca de regulamentações e prazos que lhe competem, demonstrando um descaso deste poder para com a educação.

Dos textos normativos especificados, merece destaque o atual PNE – Lei nº 13.005/2014

²⁰ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

– para o decênio 2014-2024, que em seu artigo 2º preceitua a universalização do atendimento escolar (inciso II) e a valorização dos profissionais da educação (inciso IX), conforme preceituado pela CF/88. E, para atender a diretriz indicada no inciso IX do artigo 2º o PNE estabelece a meta 17 – equiparar o rendimento médio dos docentes ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Conforme estabelecido no Documento Referência da Conferência Nacional da Educação (CONAE/2014), eixo VI, a valorização dos profissionais da educação pauta-se nos seguintes pilares: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Destacando em seu item 384 que:

O Brasil tem uma grande dívida com os profissionais da educação, particularmente no que se refere à sua valorização. Para reverter essa situação, as políticas de valorização não podem dissociar formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional. É preciso assegurar condições de trabalho e salários justos equivalentes com outras categorias profissionais de outras áreas que apresentam o mesmo nível de escolaridade e o direito ao aperfeiçoamento profissional contínuo. Para tanto, faz-se necessário maior empenho dos governos, sistemas e gestores públicos no pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e na implementação de planos de carreira, cargo e remuneração que valorizem efetivamente os profissionais da educação básica e superior. Os planos devem estimular o ingresso por meio de concurso público a carreira docente, a formação inicial em nível de graduação para os que encontram-se em exercício e, no entanto, ainda não possuem habilitação superior e a formação continuada, inclusive em nível de pós-graduação, elementos essenciais ao pleno exercício da docência e condição para o desenvolvimento e compromisso com a garantia de educação de qualidade social para todos. Deve estimular a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação superior (CONAE, 2014, p. 74).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), a valorização docente é uma das dimensões intra-escolares necessárias à qualidade da educação, frisando:

De modo geral, algumas das características dos docentes das escolas eficazes são as seguintes: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 22).

Piolli (2015) relata haver consenso de que a valorização docente deve se pautar em três dimensões: “a formação inicial e continuada; a carreira, o que compreende os salários e os planos de carreira; e as condições de trabalho” (Ibid., p. 483), salientando que o PNE e os debates da CONAE ensejaram metas para tentar sanar os problemas da atratividade da

profissão, ao estabelecer a equiparação salarial com outras carreiras de igual formação (meta 17) e prazo para implantação de Planos de Carreiras (meta 18).

Observa-se que a valorização docente está intrinsicamente ligada a sua profissionalização, o que imputa a análise de alguns elementos tais como remuneração e formação. Neste sentido, Freitas, Vieira e Aguiar (2008, p. 21) frisam que “os fatores que concorrem para a valorização profissional são imprescindíveis e indissociáveis: formação inicial e permanente – isto é, contínua e atualizada -, carreira, salário e condições adequadas de trabalho”.

No que tange a remuneração, estão incluídas na análise o salário e a progressão funcional, horizontal e vertical, o que demanda planos de carreira e piso salarial para a categoria, dentre outros elementos.

Acerca dos Planos de Carreira, segundo Piolli (2015), uma parcela significativa de municípios ainda não elaboraram seus Planos de Carreira e os que o fizeram, nem todos respeitaram as diretrizes da Resolução CNE/CEB nº 03/97, em especial as recomendações previstas no artigo 6º atinente a incorporação da titulação, tempo de serviço, jornada de trabalho, à composição da remuneração dos docentes.

Com relação à formação, urge frisar que hodiernamente, no Brasil, constata-se uma multiplicidade de possibilidades de formação inicial, em diferentes níveis, com diferentes conteúdos programáticos, por instituições públicas, privadas, e até a distância, o que por certo, dificulta uma identidade da profissão, enfraquecendo a socialização, a mobilização e a representatividade da categoria que se esfacela (LÜDKE; BOING, 2004).

Por tal motivo, decorrente da multiplicidade de formações, de atividades, de níveis entre outros, dificulta-se a profissionalização e a valorização docente. Oliveira (2010) entende que o problema reside na própria conceituação de profissão que de forma genérica engloba “atividades especializadas, que possuem um corpo de saberes específico e acessível apenas a certo grupo profissional, com códigos e normas próprias e que se inserem em determinado lugar na divisão social do trabalho” (OLIVEIRA, 2010, p. 19), o que por certo ainda não se identifica na docência, estando ainda em construção a identidade da profissão docente.

Insta destacar que, além da formação inicial, a formação continuada e em serviço integram os elementos necessários à valorização docente, residindo nesta também a preocupação dos pesquisadores, pois a maneira como será entendida e aplicada pode resultar na profissionalização – formação global reflexiva, contemplando saberes científicos, práticas e experiências – ou na proletarização, com fragmentação entre concepção (reservada aos especialistas) e execução da educação (destinada ao docente).

Outro aspecto importante, quando se analisa a questão da valorização docente é a desprofissionalização que desqualifica os profissionais da educação pela perda de seus saberes específicos, quando substituídos por recursos tais como material didático padronizado, programas de informática e outras tecnologias, a vinculação do baixo desempenho dos alunos com a qualidade do trabalho docente (exclusivamente) etc.

Lüdke e Boing (2004) utilizam o termo desprofissionalização – cunhado por Viviane Isambert-Jamati e Lucie Tanguy (1990) que o apresentaram, num curso de pós-graduação – como sendo um possível processo de retrocesso da profissionalização dos professores na França. Fazem a transposição da ideia para a realidade docente no Brasil, em especial dos professores primários/ensino fundamental, muitas vezes vinculado ao “dom sagrado da vocação” (p. 1162), além da dessindicalização, o crescente número de mulheres – “um traço das ocupações mais fracas, ou, no máximo, semiprofissões” (LÜDKE; BOING, 2004, p. 1169).

Por vezes, a utilização desses recursos didáticos tem sido apresentada à população pelas plataformas governamentais como algo positivo para garantir a eficiência da educação e a padronização do ensino.

Todavia, em educação o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*) não pode ser interpretado como a eficiência de gestão de empresas, pautada em números, estatísticas, resultados, meritocracia, desempenho, produtividade, lucro, entre outros elementos, mas sim, deve ser pautada na qualidade, baseada na didática, nas práticas docentes, na metodologia de trabalho etc.

Não coaduna, portanto, com padronização de materiais escolares, de conteúdos e de forma de ensinar. O ambiente escolar não é homogêneo – já que a educação é direito de todos – a cultura, os saberes, as tradições são diversos em um país de tamanho continental e de povo miscigenado, enfim, não se concebe uma produção do saber em larga escala, como na produção de um carro.

Neste sentido, como reforça Oliveira (2016), bonificações para os professores de escolas com bom desempenho em avaliações externas, tal como ocorre, por exemplo, com o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), na rede pública do estado de São Paulo, está longe do que se entende por valorização docente, de fato, se assemelha a uma gestão empresarial que nivela todos os trabalhadores como produtores de bens de consumo, distante de uma boa gestão educacional.

Oliveira (2010) salienta que uma das grandes ambiguidades da profissionalização docente está atrelada ao profissionalismo e a proletarização, entendendo que a profissionalização docente não pode ser desvinculada da autonomia em seu processo de

trabalho, portanto, diferente do que ocorre com a proletarização, não prescinde de submeter à regulação alheia.

Por seu turno, a interpretação de Eric Fromm (1970), ao discutir o conceito marxista do homem, coaduna com que se pretende demonstrar nesta pesquisa, ou seja, desmistificar que o valor do trabalho se dá pela valorização material – no caso o trabalhador docente – rompendo com a ideia de que o “único incentivo eficaz para o homem trabalhar reside em seu desejo de ganhos materiais” (Ibid., p. 15) e libertá-lo “da pressão das necessidades econômicas, de modo a poder ser completamente humano” (Ibid., p. 16).

A valorização docente que norteia esta pesquisa não se atrela exclusivamente a questão da remuneração – embora ela seja muito relevante – mas para além da remuneração digna, igualmente importante é a formação, a jornada e a construção de uma identidade docente enquanto profissão.

Apresentadas algumas considerações acerca da profissão docente, passa-se a análise do texto constitucional acerca da educação e da valorização docente.

Sobre o direito à educação insurge a necessidade de incluir na pauta da discussão a ampliação dos sistemas de ensino, constatada, em ascensão pós CF/88, que o universalizou ao preceituar, pós EC. n. 59/2009, em seu artigo 205, o direito a educação básica, como um direito de todos e obrigação do Estado e da família.

É sabido que no país nem sempre a educação foi um direito de todos e, por certo, a posição de universalizar a educação básica, preceituada no texto constitucional vigente, ampliou a demanda, o que afeta significativamente os investimentos e políticas públicas educacionais.

Ressalte-se que a CF/88 foi elaborada no período de (re)democratização do país após o período de ditadura militar, sob tensões de diferentes grupos e, certamente, a universalização do direito à educação reflete o espírito que pautava as lutas contra um regime opressor e antidemocrático. Garantir educação a todos – sem qualquer tipo de restrição ou discriminação – aponta para a construção da cidadania e da democracia.

Outro resultado da universalização do direito à educação é a ampliação da rede pública, frisando Oliveira (2010, p. 17) que “a profissionalização cresce na educação na proporção em que são ampliados os sistemas escolares” e demonstra haver uma ambiguidade no trabalho docente em decorrência desta ampliação, entre “o profissionalismo e a proletarização na constituição da identidade profissional docente” (Ibid., p. 17).

Com a universalização do ensino, aumentou-se o número de matrículas e, conseqüentemente, o número de professores contratados, mas este aumento de postos de

trabalhos não refletiu em valorização profissional, ao contrário, levou professores a ampliarem jornadas e turnos, vez que, devido as baixas remunerações e aumento da demanda, para uma retribuição (con)digna, o professor passou a lecionar para diferentes turmas, em turnos distintos, em várias escolas, tornando a dupla, e até a tripla jornada, algo corriqueiro.

Devido a esta proletarização e precarização do trabalho docente, as discussões sobre a carreira se fortaleceram o que gerou mobilizações, ensejou as reformas educacionais ocorridas em 1990 e entrou em pauta as questões sobre a carreira docente.

Ainda, as reformas educacionais dos anos 1990 foram induzidas por organismos internacionais, tais como agências das Organizações das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, em parte para garantir os anseios da globalização neoliberal, passou a educação básica a ser vista como essencial para formação de uma mão-de-obra qualificada às demandas tecnológicas etc.

Inevitavelmente, ao erigir a educação básica como essencial aos anseios do mercado, resultou na universalização da mesma em território nacional, e o estabelecimento de políticas públicas neste sentido, motivo pelo qual a carreira docente também precisou ser (re)pensada e, associada às mobilizações da categoria que sentia os efeitos da proletarização e precarização de seu trabalho, resultaram em alterações legislativas e nas pautas de políticas públicas.

Nos anos 1990, muitas reformas foram efetivadas na política educacional, todavia se questiona se atingiram suas metas e resultados, neste sentido Shiroma *et. al.*, apontam uma série de paradoxos sobre a reforma que:

[...] alega preocupação com qualidade e recomenda a elevação do número de alunos por professor; paga aos docentes salários indignos e reclama deles novas qualificações e competências; enfatiza a necessidade de profissionalização do professor e retira sua formação inicial da universidade; reconhece que a competitividade passa pelo uso e pela capacidade de geração de novas tecnologias e diminui fomentos para a pesquisa e para a universidade (SHIROMA *et. al.*, 2007, p. 94).

Oliveira (2010, p. 17) destaca que:

[...] a profissão docente tem sido posta a pressões e câmbios advindos das novas regulações nos marcos das reformas educacionais dos anos 1990, de sorte que os padrões de organização educacional e escolar decorrentes dessas mudanças podem estar constituindo um novo perfil de trabalhador docente e uma nova identidade.

Ainda, nesse cenário das reformas educacionais dos anos 1990, foi regulamentado pelo

Decreto nº 2.494/98 o artigo 80, da LDB, sobre educação à distância (EAD), o que também causou impactos na carreira docente. Para Abramides (2012), tais inovações envolvendo graduação à distância e mestrado profissionalizante atendem a metas de organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, massificando os cursos, atendendo a lógica do mercado em detrimento da qualidade. Salienta que gastar “menos com educação, conceder um diploma em menor tempo e a conseqüente precarização do trabalho com menores salários sustentam a determinação do ensino como negócio, facilitando a intervenção do capital privado” (Ibid., 2012, p. 13).

Sobre a questão educacional, além da universalização da educação básica pelo texto constitucional, em resposta às críticas à gestão empresarial que se tentava impelir as escolas, esculpiu em seu artigo 206, VI, o princípio da gestão democrática do ensino público, o que garantiu a criação de conselhos escolares, conselhos de gestão e acompanhamento com os gastos das verbas da educação, com a participação de gestores, professores, funcionários, pais e membros da sociedade civil.

A gestão democrática possibilitou, ainda, a participação da comunidade educacional para escolha dos coordenadores, diretores e vice-diretores de muitas redes de ensino, descentralizando a gestão e garantindo maior participação de todos no processo educativo.

Do exposto percebe-se a importância da CF/88 e das reformas dos anos 1990 – influenciadas pelos organismos internacionais – para a configuração da valorização docente, motivo pelo qual passa-se a análise individual acerca da remuneração, formação e planos de carreira.

2.1 Salário Docente

A questão salarial não é o único elemento de valorização docente, todavia, como destacam Lüdke e Boing (2004, p. 1.160), o fator econômico “se encontra na base do processo de decadência do magistério”, tendo em vista que a remuneração auferida pelos docentes nos dias atuais é aquém da formação e dos conhecimentos exigidos de um bom profissional, entendendo ainda ser notória a correlação entre declínio salarial e desvalorização da profissão, pois a decadência salarial afeta a dignidade e o respeito da categoria profissional.

A associação entre remuneração e valorização docente encontra arrimo no posicionamento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tanto que a Recomendação Relativa à

Condição de Professores, de 05 de outubro de 1966, nas indicações 114²¹ e 115²² preceitua que o pagamento de salários dignos seria uma forma de valorização e a remuneração deve refletir a importância social do professor, garantindo a este nível de vida razoável, igual ou superior a de outras profissões similares.

No âmbito nacional, há arcabouço legislativo expressivo acerca da questão, merecendo destaque o artigo 206, V e VIII, da CF/88; o artigo 3º, VII e 67, III da LDB (Lei nº 9.394/96); o artigo 2º, da lei do PSPN (Lei nº 11.738/08) e o artigo 2º, IX e a meta 17, estratégias 17.1 a 17.4 do PNE (Lei nº 13.005/20014). Todavia, ainda não se efetivou a valorização da profissão docente. Neste sentido:

Verificou-se que o salário médio dos professores da educação básica pública com formação em nível superior é de R\$ 2.432,00, enquanto que o dos trabalhadores do setor privado com formação equivalente é de R\$ 3.237,00 e o dos demais servidores públicos é de R\$ 4.595,00. Isto significa que para equiparar o salário médio do professor seria necessário um aumento de 33,1% e em relação aos demais servidores públicos de 88,9% (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2015, p. 1).

O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018) apresenta como principais conclusões acerca da Meta 17²³:

1. Os resultados do Indicador 17A – o qual prevê equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente – aumentaram no período abordado, passando de 65,2%, em 2012, para 74,8%, em 2017. Para que seja alcançada a Meta 17, essa relação percentual deve atingir 100% em 2020.
2. Constatou-se que o crescimento do Indicador 17A, no período, deve-se, em grande parte, ao decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais

²¹ 114. Entre os variados fatores levados em consideração na avaliação das condições dos docentes, deverá ser atribuída importância especial à remuneração que lhe é concedida, de acordo com a tendência no mundo atual. Não se pode negar que outros fatores, tais como o reconhecimento social e o nível de consideração atribuído a sua função na sociedade, dependem em larga medida, assim como para muitas outras profissões similares, da situação econômica. (UNESCO, 1966)

²² 115. A remuneração dos docentes deverá:

- a) ser compatível com a importância atribuída pela sociedade à função educativa e, conseqüentemente, com todas as incumbências que são da responsabilidade do docente a partir do momento em que se investe dessa responsabilidade;
- b) ser comparável às demais profissões que exigem qualificação análoga ou equivalente;
- c) assegurar nível de vida satisfatório tanto para o docente quanto para seus familiares assim como meios de melhoria de sua qualificação profissional, desenvolvimento de seus conhecimentos e enriquecimento de sua cultura;
- d) considerar que determinados cargos exigem maior experiência, melhores qualificações e amplas responsabilidades (UNESCO, 1966).

²³ Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE (BRASIL, 2014).

profissionais, que correspondeu a uma perda real de -11,1% do seu poder de compra efetivo. O rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica experimentou modesto avanço, entre 2012 e 2017, com acréscimo real de 2,0%, enquanto a inflação acumulada apurada no mesmo período foi de 40,3%.

3. Em 2017, dois estados atingiram o percentual almejado pela Meta 17: Paraná, com 101,3%, e Mato Grosso do Sul, com 108,4%, o qual exibiu, ainda, percentuais acima dos 100% em 2012 (109,3%), 2014 (105,8%) e 2016 (107,9%).

4. Os valores mais elevados das médias do rendimento bruto mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, em 2017, foram registrados no Distrito Federal (R\$ 6.661,07) e em Roraima (R\$ 4.743,04), enquanto as menores médias mensais ocorreram no Ceará e em Alagoas (R\$ 2.555,37 e R\$ 2.754,91, respectivamente).

5. Os maiores crescimentos reais do rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, entre 2012 e 2017, ocorreram no Maranhão (18,0%) e no Paraná (12,6%).

6. No Brasil, durante o período abrangido, 15 UFs registraram perdas reais no rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica. No entanto, em nove delas (Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rondônia, São Paulo e Tocantins) ocorreram acréscimos nos percentuais dos indicadores, entre 2012 e 2017, a despeito das médias dos rendimentos brutos mensais dos profissionais do magistério terem registrado perdas reais em seu poder de compra ao final do período analisado (BRASIL, 2018, p. 293).

Infere-se dos valores indicados que ainda há uma grande discrepância entre a remuneração docente e a de outras categorias com formação e exigências profissionais similares.

Ademais, a aprovação da lei do PSPN, embora represente uma conquista da categoria, não resultou numa verdadeira valorização docente, pelo pressuposto do salário adequado. Sendo interessante a observação de Pinto (2009, p. 51) ao mencionar que:

Muito embora a primeira lei geral de educação do País, aprovada em 15 de outubro de 1827, dedicasse sete de um total de 17 artigos aos professores, definindo inclusive o valor de seus vencimentos, foram necessários 121 anos para que se criasse, no Brasil, um piso salarial para os profissionais do magistério, com a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008.

Assim, em termos históricos, “a ideia do piso nacional de salário dos professores nada tem de nova. Já constava da Lei Imperial de 1827, que ‘obrigava’ as províncias a pagarem salários entre 200 e 500 mil réis anuais a mestres e mestras do ensino primário” (MONLEVADE, 2016, P.89).

Ainda, salienta Rabelo (2010) que a remuneração docente no Brasil nunca foi adequada/satisfatória, o que relegou a profissão ao desprestígio, improvisação e formação

precária.

Jacomini e Penna (2016), analisando estudo realizado pelo MEC/INEP a partir dos dados do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), salientam que a perda da autonomia no trabalho, a intensificação de tarefas, as questões relativas ao salário e a carreira docente têm afetado o recrutamento dos futuros professores, pois os alunos que querem ser professor são aqueles com pior desempenho. Destacam que questões relativas ao salário e a carreira repercutem na desvalorização social e política da docência.

Um dado histórico interessante sobre a questão do valor fixado como piso salarial para os docentes, apresentado por Pinto (2009), demonstra que desde 1827 – ano da criação da primeira lei geral da educação no país – até a criação da lei piso, a remuneração docente é praticamente a mesma, o que demonstra um “congelamento salarial” de 182 anos! Veja-se:

A lei de 1827, quando a moeda em vigor era o Real original, mais conhecido pela alcunha de Réis, muito embora não definisse a hora-atividade, estabelecia que os “ordenados” dos professores teriam um valor “de 200\$000 a 500\$00 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares”. Em valores de 2009, esses salários representariam, respectivamente, R\$ 1.138 e R\$ 2.846, mensais, considerando 13 salários por ano. Não deixa de ser curioso que o piso aprovado em 2008, de R\$ 950, em valores de janeiro daquele ano, atualizado para janeiro de 2009, com base no índice definido pela legislação, e que considera a variação do valor mínimo do Fundeb para as séries iniciais do ensino fundamental, corresponda a R\$ 1.128/mês, ou seja, praticamente o “piso” de 1827! (PINTO, 2009, p. 52).

Alerta Pinto (2009) que dentre os principais fatores que resultam na não valorização docente pode-se citar o fato de a maior parte dos docentes trabalhar para o setor público, dependendo da arrecadação e de sua força de mobilização, bem como pela falta de prestígio social, já que a elite não coloca seus filhos na escola pública – em sua maioria, nem os professores, diretores e coordenadores – e por não serem usuários do serviço não estão preocupados com sua qualidade.

Assim, quando se fala em valorização e prestígio social à profissão docente a remuneração é item importante, mas não se pode olvidar que demanda investimento público, já que a regra é a educação básica pública, tendo a rede privada menor participação na oferta dessa modalidade de ensino no Brasil.

Desta feita, os percentuais destinados ao financiamento com a educação precisam ser revistos se realmente o escopo for atingir a meta 17 do PNE. Não se acredita que com os atuais investimentos com educação, estabelecidos constitucionalmente e pelo FUNDEB, seja possível atingir a equiparação com a remuneração de outras profissões com mesmo nível de

escolaridade.

O FUNDEB estipula que ao mínimo 60% dos repasses sejam gastos com remuneração e, pela fiscalização dos conselhos e tribunais de conta, tal percentual, via de regra, tem sido respeitado, mas não é suficiente para garantir de fato a equiparação que se almeja e, conseqüentemente, valorizar a profissão.

Sales e França (2018) destacam que os fundos de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB) geraram conquistas ao vincular os recursos a remuneração dos professores e ao determinar a elaboração de Planos de Carreira, entretanto, entendem como determinante para um aumento real dos vencimentos dos professores, a entrada em vigor do PSPN.

Acerca dos fundos de financiamento, Monlevade (2016) apresenta o FUNDEF como um golpe à valorização docente, ante a exclusão dos professores do ensino médio e da educação infantil, pois considera que não há valorização, se não houver um piso e fontes de custeio para todos os trabalhadores da educação, a fim de evitar o *apartheid* entre tais profissionais. E, embora o FUNDEB tenha resolvido tal impasse, englobando todos os docentes da educação básica, entende o autor que a Lei do PSPN não esta sendo adequadamente interpretada, vez que não se trata de um piso para professores, mas para todos os profissionais da educação, ou seja, os professores, os gestores e os técnicos administrativos.

Ademais, para uma efetiva valorização docente é necessário que o valor do PSPN não seja apenas atualizado monetariamente, como tem ocorrido deste a edição da lei, mas sim, revisado em atendimento a meta 17 do PNE (2014-2024), que dispõe: “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Destarte, para que se possa entender adequadamente a remuneração docente ela deve ser compatível com a realidade de remuneração de outros profissionais cuja escolaridade seja similar, o que indubitavelmente ainda não se configura e, o prazo final para atingir tal meta é 2020²⁴, portanto, 1 (um) ano a contar da presente data.

A título ilustrativo, já que a pesquisa permeia a interface entre o Direito e a Educação, se o piso salarial dos professores está fixado em R\$ 2.298,80 (dois mil duzentos e noventa e oito reais e oitenta centavos) para uma jornada de 40h (quarenta horas), no Tribunal de Justiça

²⁴ O prazo para a meta 17 é 2020 e não 2024 – termo final do PNE – tendo em vista que o texto preceitua o sexto ano de vigência do plano para o cumprimento da meta, portanto, tendo em vista que começou a vigor em 2014 o sexto ano será 2020.

do Estado de Mato Grosso do Sul, os salários iniciais são de: (i) analista judiciário – R\$ 4.913,79 (quatro mil novecentos e treze reais e setenta e nove centavos); (ii) técnico de nível superior – R\$ 5.636,96 (cinco mil seiscentos e trinta e seis reais e noventa e seis centavos); (iii) escrivão de nível médio – R\$ 6.542,28 (seis mil quinhentos e quarenta e dois reais e vinte e oito centavos); (iv) assistente técnico de informática nível médio – R\$ 4.497,14 (quatro mil quatrocentos e noventa e sete reais e quatorze centavos); agente de serviços gerais nível fundamental – R\$ 2.083,06 (dois mil e oitenta e três reais e seis centavos).

Esta é só uma amostra dos valores, já que inúmeros outros cargos integram o quadro do Tribunal de Justiça, entre eles o de magistrado que tem a maior remuneração. Mas, se observar a remuneração inicial do cargo de menor remuneração do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, agente de serviços gerais, para o qual é exigido apenas o nível fundamental, é aproximado ao piso dos professores, com uma diferença de apenas R\$ 215,74 (duzentos e quinze reais e setenta e quatro centavos), para uma jornada de igual composição, mas com atribuições e formação inicial muito distinta.

Essa diferença significativa de remuneração também acontece com outras profissões e demais servidores públicos com mesma escolaridade, conforme demonstrado por Jacomini, Alves e Camargo (2015), no ano de 2013, pelos dados divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a média salarial dos professores – com uma média de 12 anos de escolarização – era correspondente a 72,7% da média dos demais profissionais com ao menos 12 anos de escolarização.

No mesmo sentido:

Tomando como referência a remuneração mensal média de um professor de 5ª a 8ª série (R\$ 1.088), que deve possuir curso superior para exercer a profissão, constata-se que o policial civil (cuja exigência é de formação em nível médio) possui remuneração 50% superior; o economista recebe 3,3 vezes mais; o advogado, 2,6 vezes; o delegado, 5,4 vezes; o médico, 4,4 vezes; e o juiz, o topo da lista, 11,8 vezes. É evidente que o médico ou o juiz, para ingressar na carreira, possui maior número de anos de formação do que o necessário para a atividade docente, mas, evidentemente, nada justifica a distância salarial entre essas profissões (PINTO, 2009, p. 54).

Acrescentam Jacomini, Alves e Camargo (2015) que, com base nos dados do PNAD, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e da Prova Brasil, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), constata-se que há quem defenda a tese de que remuneração dos

docentes não é ruim, se comparada à evolução do piso com a evolução do salário mínimo – análise compreendendo o aumento do PSPN (Lei nº 11.738/2008) e do salário mínimo (art. 7º, CF/88) no período de 2008 a 2015. Neste sentido:

Tabela 2. Evolução dos valores do Salário Mínimo e do PSPN de 2008 a 2015.

Indicador de remuneração	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salário Mínimo	415,00	465,00	510,00	545,00	622,00	678,00	724,00	788,00
Variação acumulada		12%	23%	31%	50%	63%	74%	90%
PSPN	950,00	950,00	1.024,67	1.187,14	1.450,75	1.567,00	1.697,39	1.917,78
Variação acumulada		0%	8%	25%	53%	65%	79%	102%

Fonte: Jacomini, Alves e Camargo (2015, s/p.).

Atualizando os dados da tabela 2:

Tabela 3. Evolução dos valores do Salário Mínimo e do PSPN de 2016 a 2018.

Indicador de remuneração	2016	2017	2018
Salário Mínimo	880,00	937,00	954,00
Variação acumulada	10%	7%	2%
PSPN	2135,64	2298,80	2455,35
Variação acumulada	11%	8%	7%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico: <https://salariominimo2016.org/piso-salarial-professores/>.

Os autores indicam que este referencial de análise não atende as demandas da questão, com base em dois fortes argumentos: (i) tanto o salário mínimo quanto o piso salarial nacional não são suficientes para atender o mínimo necessário para uma vida digna, já que segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2015 o ideal seria que correspondesse a R\$ 3.118,62, logo, tanto o salário mínimo quanto o piso salarial dos professores não seriam suficientes para garantir condições dignas de vida; (ii) o salário mínimo e o piso salarial dos professores, não devem ser comparados para aferir a adequação um do outro, pois não se refere a profissionais com mesmo nível de escolaridade, sendo que o próprio artigo 7º, da Constituição Federal, em seu inciso II, prevê piso salarial distinto do salário mínimo conforme complexidade da atividade – é o caso dos professores. (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2015).

Outro argumento comumente utilizado para tentar demonstrar que os professores não são tão mal remunerados, diz respeito à jornada de trabalho, alega-se ser uma profissão que tem

jornada menor, comparada às demais. Neste sentido:

Comparações simples da renda anual dos professores com a renda anual de correspondentes comparáveis indicam que os professores têm uma renda menor. No entanto, há uma convicção generalizada de que os professores trabalham significativamente menos que os outros trabalhadores. Uma média não ponderada revela que os professores latino-americanos trabalham apenas 35 horas por semana, comparadas com quase 50 horas por semana dos demais trabalhadores (LIANG, 2003, p. 7).

No estudo feito por Liang (2003), no qual se comparou a remuneração de professores e não professores em 12 países da América Latina, levando-se em consideração o período trabalhado com aluno e uma média de 3 (três) meses de férias, a autora chegou a conclusão que, com exceção do Equador, nos demais países os professores não recebem menos que os demais profissionais e trabalham 25% menos.

Todavia, tal análise padece de um erro metodológico, conforme apontado por Pinto (2009), já que só computa as horas trabalhadas em sala de aula, não computando planejamento e elaboração das aulas, correção de provas e trabalhos, lançamento de notas e faltas, reuniões etc. Tanto que na lei do PSPN reconhece-se na composição da jornada até no máximo 2/3 com alunos e no mínimo 1/3 com atividade extraclasse.

Barbosa (2014), ao analisar pesquisas na área da Educação e da Economia, tanto no sentido de que a baixa remuneração docente é causa da precarização da carreira, como no de que os salários têm pequeno impacto sobre a qualidade do ensino, aponta que essa segunda corrente, tem justificado o não investimento na remuneração docente. Salienta que os estudos de comparação entre a remuneração docente e de outras profissões são complicadas pelos seguintes motivos: (i) a formação exigida – os estudos analisados não levavam em consideração a formação exigida para o exercício da docência e comparavam sua remuneração com a de outras profissões para as quais não são exigidas formação em nível superior; (ii) a dificuldade de quantificar as horas efetivamente trabalhadas pelos professores, tendo em vista que sua atividade não se restringe às horas ministrando aulas.

Em comparação a outras carreiras de nível equivalente a formação exigida do professor, portanto, extrai-se que “para os professores de nível médio atingir o rendimento médio dos ‘empregados do setor público’ (considerando estes como referência), seria necessária uma elevação da ordem de 18,8%” (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2015, p. 17) e, “faz-se necessária uma elevação de 33,1% nos rendimentos médios dos professores com formação em nível superior para haver uma equiparação com os ‘empregados do setor privado’ e de 88,9% para atingir o rendimento médio dos “empregados do setor público” (Ibid., 2015, p. 18).

A baixa remuneração, a falta de prestígio social, a precarização e proletarização docente, como dito alhures torna a carreira pouca atrativa, faz com que os melhores alunos do ensino médio procurem outra formação que não as licenciaturas. Tudo isso reflete significativamente na qualidade da educação.

E mesmo com a criação de um PSPN, o monitoramento realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE) indicou que, em 2014, a lei instituidora foi totalmente desrespeitada em 7 (sete) estados e em outros 14 (quatorze) estados, embora o valor do piso tenha sido atendido, descumpriu-se a determinação legal atinente a reserva de 1/3 da jornada do professor para atividades extraclasse (PIOLLI, 2015).

Sales e França (2018), ao analisarem os efeitos da lei do PSPN nas redes municipais de Teresina e Natal e das redes estaduais de Piauí e do Rio Grande do Norte, concluíram que foram positivos, todavia, de forma distinta em cada uma das redes, em virtude da estrutura de seus Planos de Carreira, da forma como regulavam a parte variável da remuneração, tais como abonos e gratificações. Destacaram que as redes com maior discrepância em relação ao vencimento inicial e o PSPN adotavam uma política remuneratória na qual a maior parte da remuneração era integrada por variáveis, o que após edição do PSPN as levaram a uma adequação, incorporando gratificações ao vencimento inicial para minimizar os impactos do piso.

Camargo, Alves e Bollmann (2018), ao analisarem a remuneração dos professores da Educação Básica de 10 redes estaduais (Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), com base nos microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no período compreendido entre 2006 a 2014, englobando a transição do FUNDEF para o FUNDEB e a Lei do PSPN, afirmam que houve aumento real dos vencimentos, mas de forma heterogênea, oscilando de 10% a 143%. Concluíram ainda, pelos dados analisados, que o FUNDEB foi um dos fatores que possivelmente mais contribuiu para o crescimento da remuneração, já o período compreendido entre 2009-2014 – incidência da lei do PSPN – o crescimento oscilou entre 3% e 63%, sendo menos expressivo, chamando atenção a rede estadual paulista que naquele período teve um decréscimo de 3%.

Fernandes e Fernandes (2016), ao procederem à análise dos vencimentos dos docentes do Estado de Mato Grosso do Sul no contexto do FUNDEB e do PSPN, constataram que o piso “provocou efeitos contraditórios para os docentes, embora o Fundeb tenha construído condições jurídico-legais à sua implantação” (Ibid., p. 275), informando que o governador do Estado relutou em aplicar a lei – tanto que foi um dos autores da ADI acerca da lei do PSPN – e somente

em período eleitoral aceitou discutir com a categoria, firmou o Pacto de Valorização dos Trabalhadores em Educação e Modernização do Estatuto dos Profissionais da Educação Pública de MS, por meio do qual o estado tem implantado de forma escalonada, gradativa e incompleta a Lei do PSPN, o que resultou no pagamento do piso aos docentes de nível médio e ainda não gerou seus efeitos em relação aos profissionais de nível superior, nem tampouco se aplicou os demais dispositivos da lei.

Coelho e Oliveira (2016), ao analisarem a implementação do piso no estado de Minas Gerais, concluíram que para implementar o piso como vencimento inicial, conforme preceituado em lei, o governo do estado alterou o plano de carreira da categoria, extinguiu o vencimento básico e os adicionais, gratificações e benefícios, incorporou tudo sob a rubrica de subsídio, transformou o que era para ser piso, em teto salarial, reposicionou profissionais com tempos de serviço totalmente distintos no mesmo grau e levou em consideração somente a formação. Desta forma, professores com mais de 15 (quinze) anos e professores iniciantes, com base na formação, se portadores de licenciatura, ficaram enquadrados no primeiro grau. Reduzindo-se, ainda, os percentuais de interstício e conseqüentemente, a amplitude salarial da carreira.

Barbosa e Fernandes (2016), ao analisarem a adequação da rede estadual paulista à lei do PSPN, evidenciaram que o estado tem driblado de forma questionável a lei, tanto no que tange a remuneração como a jornada. Informam que, na época da aprovação da lei, o Estado pagava remuneração acima do valor do PSPN, entretanto, a partir de 2016, tal remuneração passou a ser inferior ao valor fixado pela lei e esta em desacordo com a composição da jornada, demonstrou, assim, a falta de compromisso do estado mais rico do país e com a maior rede de ensino, com a valorização docente. Saliente-se que “a nefasta política de bonificação se sobrepõe à política salarial e de valorização da carreira, evidencia-se o aprofundamento da precarização do trabalho dos professores” (BARBOSA; FERNANDES, 2016, p. 252).

Constata-se que o PSPN tem sido descumprido, total ou parcialmente, em diferentes redes de ensino do país, bem como se evidencia que muitas redes têm demonstrado desrespeito à profissão docente ao buscar estratégias para burlar a lei, agregar gratificações e outras benesses à remuneração inicial, de forma a atingir o valor fixado nacionalmente como piso, minimizar seus reflexos e impactos, bem como transformar o piso em teto.

Importante frisar que a conceituação de piso, não deve ser confundida com salário vencimento, ou com remuneração, mas sim, como “o valor mínimo abaixo do qual não pode ser fixada a remuneração de início de carreira de um determinado profissional, em regime de trabalho de tempo integral” (ABICALIL, 2008, p. 71).

Todos esses aspectos denotam a importância da temática até seu esgotamento e satisfação, pois, embora existam várias pesquisas de qualidade sobre remuneração docente associada à valorização da categoria, desde a estatização da educação no Brasil, a remuneração digna e a valorização não aconteceram, sendo salutar investigar o porquê e o como resolver tal celeuma.

2.2 Planos de Carreiras

A questão da valorização docente engloba a estruturação da carreira, o que demanda a elaboração de planos de cargos e carreiras do magistério. Tais planos devem contemplar: (i) a estrutura e a movimentação na carreira, para tanto, devem estabelecer os critérios para progressão, tais como titulação, tempo de serviço e desempenho; (ii) a composição da jornada; (iii) a remuneração e a (iv) formação inicial e continuada.

A questão da remuneração foi abordada no tópico anterior e no que tange a formação será discutida no tópico subsequente. Neste ponto, serão analisadas as questões atinentes a movimentação na carreira e a composição da jornada.

Inicialmente, convém mencionar os marcos legais que institucionalizaram os planos de carreira no Brasil, dentre os quais: o artigo 206, da CF/88; o artigo 67, da LDB (Lei nº 93.94/1996); EC. nº 14/1996 que criou o FUNDEF; a EC. nº 53/2006 que criou o FUNDEB; o Decreto nº 6.094/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; a Resolução MEC nº 02/2009, que fixa as Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública e a lei do PSPN.

Devido à estrutura do sistema educacional brasileiro, os planos de carreira dos professores são formulados por cada rede de ensino, assim, podem ser federal, distrital, estadual ou municipal, sendo que na esfera da educação básica, comumente são estaduais ou municipais, devendo ser compreendidos como um elemento complementar ao salário, pois permite a progressão em termos salariais.

Para elaboração de seus planos de carreira, entretanto, embora haja autonomia de cada rede de ensino – federal, distrital, estadual ou municipal – é imprescindível que:

(i.) se faça a projeção da folha de pagamento, ou seja, sejam consideradas as despesas com a remuneração docente, compreendendo o vencimento básico e as vantagens pecuniárias a ser fixadas pelos planos de carreira, através de gratificações ou adicionais, geralmente estabelecidas como percentuais que incidem sobre o vencimento básico;

(ii.) faça o enquadramento vertical ou horizontal dos profissionais da educação,

representadas por letras ou números, indicando, cargo, nível, classe e referência, formas de promoção/movimentação, bem como, atribuições, habilitação, contrato, jornada de trabalho e remuneração, sendo possível nessa escala visualizar as movimentações por interstício de tempo ou por titulação;

(iii.) estabeleça o pagamento de gratificações ou adicionais, indicando, quais, em que situação e qual valor, podendo, por exemplo, ser fixadas por condições diferenciadas de trabalho, exercício de função temporária etc. (BRASIL, MEC/SASE, 2016).

No bojo dos planos de carreira, dentre outros assuntos, portanto, devem estar contempladas pautas como remuneração, jornada de trabalho, ingresso, evolução na carreira na forma horizontal e vertical, ou seja, o tempo de serviço na carreira (experiência) e formação (inicial e continuada).

Ainda, quando se discorre sobre os planos de carreiras estaduais ou municipais atinentes aos professores, insta esclarecer que, com a reestruturação da educação a partir da CF/88, as reformas educacionais dos anos 1990 e demais documentos e legislações infraconstitucionais atinentes à educação básica, a carreira docente tem diferentes características de formação, de atuação profissional dentre outras que distinguem os profissionais que lecionam nas diferentes modalidades (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio).

Lüdke e Boing (2004) relatam que, embora a Lei nº 5.692/1971 tenha unificado o ensino de primeiro e segundo grau, os professores “primários” e os professores do “ginásio” sempre tiveram diferenças, inclusive de carreira e *status* distintos.

Embora já revogada, vale se ater a leitura da Lei nº 5.692/71, como, por exemplo, o artigo 14 que estabelecia o ensino de primeiro grau aquele destinado às crianças e pré-adolescentes (7 aos 14 anos); o artigo 21 e seguintes estipulava que o ensino de segundo grau se destina a formação do adolescente, podendo ser de 3 (três) a 4 (quatro) anos, conformação a habilitação e, por derradeiro, o artigo 30, especificava que aos professores do primeiro grau era exigida apenas habilitação de 2º grau, específica para o magistério de 1ª a 4ª séries, enquanto para os secundaristas se exigia formação específica de nível superior.

A própria distinção de formação, já estabelecia perfis diferentes para esses professores, que não se enxergavam e, talvez, ainda hoje, não se enxerguem, enquanto coletivo – carreira docente. Neste sentido, “as diferentes exigências de formação, seja quanto à duração, seja quanto ao nível das instituições formadoras, acabam determinando diferenças e hierarquias, num corpo docente que não constitui uma força una, como acontece, por exemplo, no caso dos médicos” (LÜDKE; BOING, 2004, p. 1.165).

Neste sentido, Oliveira (2016) ressalta que há uma multiplicidade de identidades

docentes o que dificulta a criação de uma identidade profissional enquanto categoria na dimensão do trabalho.

Oliveira (2010), ao analisar a profissão docente, esclarece que existem vertentes distintas – pedagógica humanista e sociológica – para sua concepção, sendo relativamente aceito que o magistério é uma categoria que tem historicamente caminhado rumo a profissionalização, não mais uma vocação ou sacerdócio – como no início da docência no Brasil. A vertente pedagógica humanista é embasada na concepção de profissionalização associada à formação, que rompe com a ideia de voluntariado, englobando a formação acadêmica e a experiência profissional. Já a vertente sociológica se pauta na identidade profissional e na divisão social do trabalho, pelo viés do marxismo ou da sociologia das profissões, o que resultou em discussões acerca da proletarização, da desvalorização e da desqualificação docente.

Outro aspecto em relação à carreira docente está atrelado à baixa atratividade da mesma, ante sua remuneração – conforme discutido no tópico anterior –, o reconhecimento e falta de planos de carreira ou de sua aplicação adequada. Tanto que autores como Gatti, Barretto e André (2011) salientam que por tais fatores os estudantes mais bem preparados do ensino médio não costumam procurar cursos superiores que habilitem à docência.

A comprovar tal raciocínio, a título ilustrativo pode-se mencionar os dados relatados por Pinto (2009, p. 53), que:

[...] no vestibular de 2009 da Fuvest (2009), o qual seleciona alunos para a USP, enquanto em cursos mais concorridos, como direito e psicologia, as notas de corte foram, respectivamente, 64 e 59; nos cursos de licenciatura em matemática/física (um mesmo curso) e pedagogia, essas notas foram, respectivamente, 22 e 38, em um total de 90 pontos.

Desta feita, a falta de atratividade financeira além de não atrair os melhores alunos do ensino médio, também dificulta a contratação de bons profissionais, já que como demonstra Nascimento, Silva e Silva (2014, p.46), em 2012, segundo os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego, “os ocupantes de postos de trabalho típicos de atividades pedagógicas aferiam remuneração horária média 20% inferior aos de postos ocupados por profissionais de outras carreiras típicas de nível superior”.

No mesmo sentido, ao analisar o período de 1996 a 2008 constata-se que:

[...] a remuneração dos professores de ensino médio nas capitais brasileiras não obteve os mesmos ganhos que o salário mínimo, ficando muito aquém destes. Assim, enquanto o salário mínimo teve um aumento de 75% entre 1996

e 2008, o salário dos professores de ensino médio nas capitais aumentou na ordem de 28% no mesmo período. De 2002 a 2008, período de maior aumento no salário mínimo aqui registrado (51%), o salário de professores de ensino médio nas capitais brasileiras aumentou na ordem de 13% (FERNANDES; GOUVEIA; BENINI, 2012, p. 348).

Todos esses fatores, diversidade de formação, remuneração, baixa atratividade da carreira, proletarização entre outros interferem sobremaneira na elaboração de planos de carreira, tão essenciais quanto remuneração e formação para valorização docente, até por que conexos, tendo em vista que será através dos planos de carreira regulamentada a evolução salarial (o que afeta/aumenta a remuneração), a valorização por experiência (tempo de serviço) e titulação (formação).

Insurge assim a necessidade de aferir o que a legislação e documentos federais dispõem sobre o assunto. Após a EC nº 53/2006, a CF/88, artigo 206, V, estabeleceu que a valorização docente é garantida através de planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público.

No mesmo sentido, a LDB, no artigo 67 preceitua, a valorização docente é assegurada por estatutos e planos de carreira, que devem primar:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III - piso salarial profissional;
- IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
- V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

A Lei nº 11.494/07, que regulamenta o FUNDEB, traz importantes contribuições para implementação dos planos de carreira. Primeiro, por estipular em seu artigo 3º as fontes de custeio da educação básica, a complementação da União (artigo 4º ao 7º), a distribuição dos recursos (Capítulo III – artigo 8º a 11) entre outros assuntos. Segundo, por determinar o percentual mínimo (60%) a ser gasto com remuneração dos profissionais da educação básica em exercício (artigo 22).

A Lei nº 11.738/2008, que regulamenta e institui o PSPN, também contribui para as discussões acerca dos planos de carreira, já que estabelece o piso salarial da categoria e veda desta forma que os estados e municípios em seus planos de carreira fixem valor de vencimento inicial abaixo do piso. Ainda, preceitua a composição da jornada, ao estipular 2/3 para

atividades com alunos e no mínimo 1/3 para atividade extraclasse.

A respeito dos impactos da lei do PSPN sobre a jornada de trabalho, Jacomini, Gil e Castro (2018) entendem que se trata de um grande avanço à carreira docente, com potencial de propiciar melhores condições de trabalho e qualidade de ensino. Contudo, relatam que, em 2016, a maioria das capitais brasileiras não cumpria a composição da jornada por lei preceituada no que tange as atividades de apoio à docência, conforme se constata na Tabela 4:

Tabela 4. Duração e composição das jornadas de trabalho dos professores da educação básica das redes públicas municipais das capitais – 2016.

Capital	Jornadas (em horas semanais).	Composição das Jornadas Carga horária da jornada (horas de interação com alunos + horas sem interação com alunos).	Cumpre a lei do Piso?
Rio Branco	25	(20+5)	Não
Maceió	20; 25; 40	20 (15+5) 25 (19+6) 40 (30+10)	Não
Manaus	20; 40	20 (12+8) 40 (20+20)	Sim
Macapá	20; 40	20 (12+8) 40 (24+16)	Sim
Salvador	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim
Fortaleza	40	40 (32+8)	Não
Vitória	25; 25; 40; 40	25 (20+5) 25 (19+6) 40 (32+8) 40 (30+10)	Não
Goiânia	20; 40; 60	20 (14+6) 40 (28+12) 60 (42+18)	Não
São Luís	20; 24; 40	20 (16+4) 24 (19+5) 40 (32+8)	Não
Belo Horizonte	22h30	22h30 (17h30+5)	Não
Campo Grande	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Cuiabá	20	20 (16+4)	Não
Belém	20; 24; 30; 40; 48	20 (16+4) 24 (19+5) 30 (24+6) 40 (32+8) 48 (38+10)	Não
João Pessoa	25; 30	25 (20+5) 30 (20+10)	Parcialmente
Recife	145; 270; 290; 415*	145 (125+20) 270 (250 + 20) 290 (270+20)	Não
Teresina	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim
Curitiba	20	20 (16+4)	Não
Rio de Janeiro	22h30; 40; 16; 30; 40	22h30 (15+7h30) 40 (26+14) 16 (10+6) 30	Sim

		(20+10) 40 (26+14)	
Natal	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não
Porto Velho	20; 25; 30; 40	20 (15+5) 25 (20+5) 30 (20+10) 40 (22+18)	Parcialmente
Boa Vista	25	25 (16+9)	Sim
Porto Alegre	20	20(12h30+7h30) 20 (20+4 mensais)	Parcialmente
Florianópolis	20; 40	20 (13+7) 40 (26+14)	Sim
Aracajú	25; 32; 40; 40	25 (13+12) 32 (20+12) 40 (20+20) 40 (30+10)	Parcialmente
São Paulo	25; 30; 40	25 (20+5) 30 (25+5) 40 (25+15)	Parcialmente
Palmas	20; 40	20 (16+4) 40 (32+8)	Não

Fonte: Jacomini; Gil; Castro (2018, p.445/446).

Quanto ao piso, que deve ser entendido como vencimento inicial, percebe-se que as redes de ensino estruturaram seus planos de carreira e a progressão a partir deste valor inicial de forma distinta e diversificada. Neste sentido, Rodríguez, Gutierrez e Severino (2018), ao analisarem os critérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras – Florianópolis, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Campo Grande, João Pessoa, Teresina, Natal, Belém e Boa Vista – constataram diferentes configurações em relação à estrutura das carreiras, apresentando cada rede diferentes nomenclaturas e formas de organização de cargos, de classes, níveis, referências, levando em consideração a formação e a forma de movimentação com base nos títulos, bem como, diferentes padrões de interstício de tempo necessários para progressão.

Os autores indicam que, relativamente a progressão vertical, além da titulação como elemento ensejador de movimentação na carreira, os municípios analisados associam outro requisito à titulação acadêmica, como, por exemplo, avaliação de desempenho, aferição de conhecimento, previsão orçamentária etc. E, sobre a progressão horizontal, pautada na formação continuada, na avaliação de desempenho e no tempo de serviço, também há diferentes regras e nomenclaturas, envolvendo, em síntese aspectos relacionados a merecimento, assiduidade, formação continuada, avaliação de conhecimentos, previsão orçamentária etc., e interstícios que variam de 2 a 6 anos (RODRÍGUEZ; GUTIERRES; SEVERINO, 2018).

Ao analisar a estrutura e a movimentação da carreira da rede estadual de Minas Gerais, Brito (2012) relata que a legislação estadual (Lei nº 15.293/04 e Lei nº 15.784/2005) vinculava a progressão e a promoção à (i.) avaliação de desempenho, estabelecendo um prêmio por produtividade, o qual não se incorporava à remuneração nem à aposentadoria e, (ii) ao

interstício de 5 (cinco) anos. Contudo, após a entrada em vigor da lei do PSPN, o Estado incluiu todos os adicionais e gratificações ao vencimento inicial, assim, aplicou o piso como um teto, ao modificar o regime jurídico e alterar a remuneração para subsídio²⁵ (Lei nº 18.975/2010 e Decreto nº 45.527/2010), sendo questionável se resultou em valorização, principalmente para aqueles com maior tempo de carreira.

Na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB, 2008), destinou-se o eixo V para tratativa da formação e valorização docente. Destaque-se:

A criação de um plano de carreira – que abranja o piso salarial nacional para todos os profissionais da educação, a jornada de trabalho em um único turno, com tempo para formação e planejamento de atividades, o reconhecimento do tempo de serviço e formação –, é condição *sine qua non* para o aprimoramento dos sistemas de ensino. A garantia de um número máximo de alunos por turma e por professor, prevista no custo-aluno-qualidade, é imprescindível para o desenvolvimento e a valorização do profissional da educação (CONEB, 2008, p. 83).

Ressalta ainda, a importância da participação paritária dos trabalhadores da educação na formulação dos planos de carreiras, que deverá contemplar promoção, progressão e titulação, bem como critérios automáticos de desenvolvimento na carreira e pagamento imediato.

Sobre a temática, estabelece o Decreto nº 6.094/2007 a avaliação de desempenho do professor nos Planos de Carreira, e o Decreto nº 6.755/09, em seu artigo 1º, a importância da progressão na carreira como forma de valorização docente, associada à jornada única, dedicação exclusiva, formação, remuneração e condições dignas de trabalho.

A Resolução CNE nº 2, de 28 de maio de 2009, fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, estabelece que os critérios de remuneração dos profissionais do magistério deve se pautar na lei do PSPN e do FUNDEB (artigo 3º), as fontes de recurso (artigo 212, da CF e artigo 60, do ADCT), os princípios basilares (artigo 4º) e as diretrizes (artigo 5º) (BRASIL, CNE, 2009).

O PNE (2014/2024) sobre a temática estabeleceu a meta 18 que dispõe:

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da

²⁵ O Subsídio é uma remuneração “em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”. Essa espécie de remuneração está prevista no § 4º, do art. 39, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), possibilitada aos servidores públicos em carreira (BRITO, 2012, p. 119).

Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Para atingir a meta 18, traçaram-se oito estratégias²⁶ que, em síntese, versam sobre o aumento do percentual de docentes e demais profissionais da educação sejam ocupantes de cargo efetivo, implementa o acompanhamento desses profissionais para fundamentar a decisão sobre a efetivação, findo o estágio probatório; estabelecer uma prova nacional – elaborada pelo MEC com adesão dos Estados e Municípios para admissão de seus profissionais; incentivos para qualificação em nível de pós-graduação *stricto sensu*; realização de senso dos profissionais da educação básica; priorizar repasses para redes que tenham planos de carreira e estimular a participação por meio de comissões permanentes.

No mesmo teor da meta 18 do PNE, o documento referência da CONAE (2014) ainda indica 13 (treze) estratégias acerca da valorização – plano de carreira, jornada e remuneração. Merece destaque para este tópico da pesquisa as estratégias:

2.2. Assegurar, no prazo de dois anos, os planos de carreira para os/as profissionais da educação básica pública em todos os sistemas de ensino, tendo como referência o Piso Salarial Nacional Profissional, definido em lei federal, nos termos do art. 206, VIII, da Constituição Federal;

[...]

2.4. Elaborar e/ou atualizar o plano de carreira, em acordo com as diretrizes definidas na base nacional comum de valorização dos profissionais da educação;

²⁶18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*;

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;

18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira. (g.n.) (BRASIL, 2014).

2.5. Estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação, em todas as instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na implementação dos respectivos planos de carreira;

[...]

2.9. Implementar, no âmbito da União, estados, DF e municípios, planos de carreira para os/as profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

2.10. Prever, nos planos de carreira dos/as profissionais da educação dos estados, DF e municípios, licenças remuneradas para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*;

2.11. Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os estados, DF e municípios que tenham aprovado lei específica com planos de carreira para os/as profissionais da educação (CONAE, 2014, p. 81-82).

A necessidade de planos de carreiras, por todo o apontado, é notória para a valorização do magistério, pois garante progressão da carreira, que se dá por concurso público, com incentivo a formação inicial e continuada, fixa valor inicial de vencimentos para a carreira, com a devida progressão vertical (titulação) e horizontal (formação continuada, avaliação de desempenho e tempo de serviço), dentre outros preceitos que, indubitavelmente, torna a carreira atrativa e estimula a permanência daqueles que dela fazem parte.

2.3 Formação dos Profissionais da Educação

Um dos elementos que merecem ser analisados no que se refere à questão da precarização e da valorização docente é atinente à formação dos profissionais da educação.

Inicialmente, a formação de professores pode ser conceituada como:

[...] a área do conhecimento, investigação e propostas teóricas e práticas que, no âmbito da Didática e da Organização Escolar, estuda os processos através dos quais os professores – em formação ou em exercício – se implicam individualmente ou em equipe, e experiências de aprendizagem através das quais adquirem ou melhoram os seus conhecimentos, competências e disposições, e que lhes permite intervir profissionalmente no desenvolvimento do seu ensino, do currículo e da escola, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação que os alunos recebem (GARCÍA, 1999, p. 26).

Segundo Freitas (2014, p. 427), “a formação de professores é o alvo principal das atuais políticas educativas, principalmente no âmbito dos estados e municípios”, ressaltando que para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), uma política de valorização e profissionalização docente deve priorizar “à formação inicial e continuada, às condições de trabalho e à carreira e remuneração dos profissionais da educação” (Ibid., 428).

Discorre Oliveira (2010) que a formação tem sido compreendida como um dos eixos necessários à profissionalização docente, compreendendo a construção do sujeito na prática, na experiência e na sua formação pedagógica – uma visão humanística. Noutra sentido, associa-se a profissionalização as competências e capacidades, pautada, portanto, na dimensão técnica, inserindo o docente como sujeito da divisão social do trabalho – uma visão sociológica.

Louzano *et. al.* (2010) relatam que diferentemente do Brasil, onde primeiro a pessoa se forma em pedagogia ou outra licenciatura e depois presta concurso para docente, sendo que dos habilitados em nível superior para o exercício da docência, nem todos irão efetivamente exercê-la:

Os países de alto desempenho, como Finlândia e Cingapura, selecionam seus professores antes de lhes oferecer a formação específica para a docência; isso significa que esses países concentram seus esforços e recursos em formar apenas aqueles que vão ocupar postos de trabalho. Além disso, por estarem diretamente vinculados ao mercado de trabalho, a interação dos futuros professores com a escola é intensa. Preparação de aulas, aulas práticas, estratégias para ensinar alunos com dificuldades de aprendizagem são parte importante do curso de formação docente (Ibid., p. 554).

Barbosa e Fernandes (2017) associam a formação de professores à qualidade da educação, como faces de uma mesma questão, sendo crível que a formação adequada é elemento necessário para as transformações das práticas de ensino e aprendizagem da escola contemporânea, devendo envolver a formação inicial (preferencialmente em nível superior) e continuada.

Complementando a ideia da importância da formação para a qualidade da educação, frise-se que apenas a formação em nível superior não tem sido associada a impactos significativos no que tange as séries iniciais do ensino fundamental, o que talvez possa estar atrelado à baixa qualidade dos cursos de formação dos professores e ao fato de que os formandos em pedagogia têm obtido os piores desempenhos dentre as licenciaturas no ENADE (LOUZANO *et.al.*, 2010).

Assim, instituições preocupadas com lucro e questões mercadológicas têm propiciado um processo massificado de formação, e com base no viés que se dá a formação do professor poderá ensejar a profissionalização da docência ou sua proletarização, pois colaborará para sua autonomia e competência, quando o prepara para a teoria e prática, de modo a valorizar elementos como inter/trans/multidisciplinaridade. Mas, também pode colaborar, conforme modelo adotado, para a alienação docente, por fragmentar o trabalho docente de tal forma, fazendo com que o mesmo execute apenas parte da atividade docente, não participando do

processo de concepção e da integralidade do processo ensino-aprendizagem.

Como exemplo de formação, nessa segunda hipótese, pode-se mencionar as capacitações/formações continuadas e/ou em serviço, de professores de redes e escolas que adotam sistema apostilado. O professor, não participa da definição do plano de ensino, da definição e escolha dos temas, conteúdos, textos e materiais a serem utilizados, o enfoque, a corrente pedagógica e didática, enfim, recebe um material pronto, e uma capacitação de como aplicá-lo em cada bimestre. É uma formação altamente alienante, que restringe o professor a “tarefista”, sem qualquer autonomia ou noção da integralidade do processo.

Se o material apostilado, o livro didático e uma base curricular comum podem aparentar ser um meio de garantir uma padronização e uniformização para que em todas as escolas, em todas as regiões do país, toda criança e adolescente tenha acesso a uma educação de qualidade similar, sabe-se que tal argumento não passa de uma falácia, já que padronização e uniformização podem resultar em ofensa a emancipação, autonomia e respeito à diversidade étnico-racial, cultural, social, religiosa e de gênero, tão evidente no território nacional, bem como na proletarização do trabalho docente, já que o professor se aliena do processo intelectual de sua atividade.

Assim, a formação tanto pode servir para a profissionalização docente, quanto para sua proletarização, destacando Nóvoa (1992) que esta última tem sido uma tendência em Portugal – o que se pode constatar no Brasil também pelas pesquisas nacionais sobre o tema (LUDKE; BOING, 2004; OLIVEIRA, 2004; 2010; GARCÍA, 1999); – pelo fato da separação da concepção e da execução, salientando que esta se dá, pois: (i) a elaboração de currículos e programas por especialistas científicos e (ii) a intensificação do trabalho dos professores, tendo em vista uma aumento significativo de suas tarefas e atividades que remete o próprio docente, muitas vezes preferir se socorrer aos especialistas e se centrar apenas na execução, sem envolvimento na concepção pela falta de tempo ante a sua sobrecarga de atividades.

Por estes e outros motivos, a formação é peça chave na valorização docente, pois ela tanto pode alienar o docente do processo, relegando apenas elementos para a execução do processo ensino-aprendizagem sem autonomia, sem conhecimento adequado sobre os porquês das escolhas didáticas, de conteúdo etc. Certamente, isto resulta na perda de uma etapa importante da identidade da docência enquanto profissão e, conseqüentemente, na desvalorização da mesma.

A formação como elemento basilar da valorização docente, se divide em dois momentos: a formação inicial – necessária para o ingresso na carreira – e a formação continuada e em serviço.

Neste sentido, García (1999) apresenta três momentos da formação: formação inicial, período de iniciação e desenvolvimento profissional, discorrendo que a docência por ser considerada uma profissão, demanda o domínio adequado da ciência, da arte e da técnica daqueles que a exercem, de forma crítica e emancipatória, com o escopo de promover uma aprendizagem significativa de seus alunos. Neste sentido:

(i) a formação inicial, para o autor, é a etapa da preparação formal em instituição de ensino específica de formação de professores, devendo levar em consideração a qualidade acadêmica – modo como o programa assegura a aquisição de diferentes componentes necessários à docência – e a qualidade profissional, ou seja, o modo como os formadores dos professores elegem e ministram os conteúdos de suas disciplinas e a prática do ensino;

(ii) o período de iniciação, que compreende a transição de estudantes para professores é importante um programa sistemático de apoio e integração aos novos docentes, apto a garantir aquisição de conhecimentos e competências profissionais, autonomia, adaptação ao meio social onde leciona, melhorar a ação docente, aumentar a possibilidade de permanência na carreira e promover o bem estar pessoal e profissional;

(iii) o desenvolvimento profissional demanda formação permanente, englobando a formação continuada e em serviço, primando pelo desenvolvimento pedagógico, conhecimento e compreensão de si mesmo, o desenvolvimento cognitivo, o desenvolvimento teórico, o desenvolvimento profissional e o desenvolvimento da carreira (GARCÍA, 1999).

Exsurge uma multiplicidade de formação inicial para o ingresso profissional na educação básica o que pode se configurar como um obstáculo à identidade docente, juntamente com a especialização e a hierarquização pautada na administração escolar de orientação empresarial (OLIVEIRA, 2010).

Sobre a formação inicial, no Brasil constata-se que para a docência em educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, os profissionais de nível superior habilitados são os licenciados em pedagogia, que também são aptos às funções como coordenação e gestão educacional. Já nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, os licenciados em disciplinas específicas são os aptos à docência. Como exceções à formação a título de licenciatura para a docência, pode-se citar a formação em nível médio para lecionar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental e bacharelado ou curso superior de tecnólogo para os anos finais do ensino fundamental ou médio, com formação pedagógica em programa especial (NASCIMENTO; SILVA; SILVA, 2014).

No processo histórico da formação e da profissionalização docente, o Brasil passou por períodos em que o ingresso nos cursos normais ou de magistério era concorrido e momentos de

formação superior, cada dia com a oferta mais amplificada para a pedagogia e as licenciaturas, com possibilidade, inclusive de ensino à distância (EAD). Além de uma gama cada vez maior e em diferentes níveis de formações que habilitam à docência (LÜDKE; BOING, 2004).

Nas décadas de 1930 a 1960, as instituições responsáveis pela preparação para o magistério, tal qual o Instituto de Educação do Rio de Janeiro, tinham processo seletivo rigoroso para ingresso e garantiam, talvez por isso, uma formação de qualidade pautada no binômio teoria-prática, de forma que no desempenho da profissão as normalistas se sentiam seguras e preparadas. Evidenciando que a formação no antigo curso normal, garantia uma formação ainda hoje não alcançada pelos cursos superiores de pedagogia e licenciaturas (LÜDKE; BOING, 2004).

Scaff (2011) salienta que, a partir da década de 1990, a formação passa a integrar a agenda da reforma educativa, o que resultou nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior, por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002; na Lei nº 11.738/2008 (PSPN); a Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009, que fixa Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública; o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR).

Assim, a partir da década de 1990, com base na CF/88, na LDB (Lei nº 9.394/96) e no PNE/2001-2011 (Lei nº 10.172/2001), constatam-se alterações nas diretrizes do ensino superior voltado à formação de professores. A Carta Magna, em seu artigo 214, IV, dispõe sobre a formação para o trabalho. A LDB, em seu artigo 61 definiu qual a formação inicial exigida ao profissional da educação:

Art.61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (BRASIL, 1996).

Complementando em seu artigo 62, *caput*:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996).

Por seu turno, o PNE 2001/2011 trouxe capítulos específicos acerca do magistério da educação básica, educação à distância e novas tecnologias, fatores atrelados diretamente à formação de professores. No mesmo sentido, o PNE 2014/2024 (Lei nº 13.005/2014), estabeleceu como meta:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Para atingir tal meta um rol de estratégias foi criado, das quais se destaca a estratégia número 15.9, que preceitua:

15.9. implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício (BRASIL, 2014).

Neste sentido, o docente na ativa, que ingressou na carreira com formação de nível médio, terá a oportunidade de se formar em nível superior, por meio de políticas públicas de formação, o que pode ser entendido como elemento de valorização docente e de qualidade para educação pública.

Contudo, Freitas (2014, p. 434) tece críticas a esta estratégia, por entender que:

Caso se mantenha, nos planos estaduais e municipais de educação, a formulação da Estratégia 15.9, perpetua-se a atual política emergencial de formação superior de professores no exercício do trabalho – entendida como formação continuada e não inicial – oferecida através de programas especiais, nos moldes pós-LDB, justificando a expansão da educação a distância para a formação massiva de professores em exercício, o que contraria o parágrafo 3º, do art. 62, da LDB, que estabelece que ‘a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância’ (BRASIL, 2009b).

Acerca dos indicadores da meta 15, segundo dados tabulados pelo Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), ao final de 2017 constata-se que ainda não foi atingida, ou seja, ainda existem professores que atuam na educação básica sem possuir formação de nível superior na área de atuação.

Tabela 5. Indicadores da Meta 15 do PNE

Indicadores da Meta 15 do Plano Nacional de Educação			
Etapa/modalidade		Professores com nível superior	
Educação Infantil	Creche	66,40%	
	Pré-escola	68,70%	
Educação Básica*		78,30%	
Ensino Fundamental	anos iniciais		76,20%
		na área que lecionam	47,30%
	anos finais	sem considerar a correlação com a área	85,30%
		na área que lecionam	55,60%
Ensino Médio		sem considerar a correlação com a área	93,50%
Educação Profissional			92,20%
Educação Especial			88,50%
Educação de Jovens e Adultos			77,90%

* 70,7% desses profissionais possuíam licenciatura e 3,4% bacharelado com complementação pedagógica.

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados do OPNE (2019).

Dos dados apresentados pela tabela 5 extrai-se que, ao analisar tão somente a formação em nível superior, a meta está mais distante de cumprimento no que tange à educação infantil. Mas ao analisar a correlação entre a formação de nível superior com a área de atuação, percebe-se que no ensino fundamental – anos finais – e no ensino médio, embora um percentual significativo de docentes possua nível superior, a formação não se adequa à disciplina que leciona.

Freitas (2014) ressalta que um dos problemas da formação inicial é a discrepância da qualidade da formação superior já que acerca dos cursos presenciais de pedagogia, 42,9% das matrículas são em faculdades privadas, 8% centros universitários privados e 14,4% universidades privadas, sendo que as instituições de ensino superior (IES) públicas concentraram apenas 33,9% das matrículas. Acresça-se a esse quantitativo, os cursos EAD, no qual se constatou que 87,4% das matrículas são no setor privado e apenas 12,6% em IES públicas.

Urge indicar que o artigo 206, VI, da CF/88, ao garantir a democratização da gestão

escolar, na tentativa de romper com a hierarquização e gestão nos moldes empresariais, interferiu no currículo dos cursos de formação em pedagogia, preceituando que além de conteúdos atinentes à docência, também se deve trabalhar com conteúdos relacionados à gestão escolar.

Ainda, em decorrência da universalização da educação básica, artigo 205, da CF/88 e EC nº 59/2009, os cursos de pedagogia também devem habilitar à docência para comunidades indígenas e quilombolas, formar professores bilíngues para o ensino de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), habilitar para o trabalho com alunos com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, enfim, deve receber uma formação que o habilite a trabalhar com a diversidade.

Barbosa e Fernandes (2017) destacam como políticas públicas de formação inicial e continuada, os Mestrados Profissionais (MPs) criados pela Portaria MEC nº 17/2009, focados na prática e na habilitação profissional que se “configuram como uma nova trajetória de formação não mais centrada na dimensão acadêmica e sim na dimensão profissional” (p. 33) e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) criado pela Portaria Normativa MEC nº 38/2007, e, instituído pela Portaria Normativa Capes nº 122/2009, objetivando incentivar a iniciação à docência durante a licenciatura e a elevação da qualidade da formação inicial dos professores.

Alertam, todavia, que enquanto o PIBID objetiva “a constituição do professor como um sujeito culto, logo conhecedor e produtor de conhecimentos teóricos considerados fundamentais à compreensão e transformação da sua prática profissional” (BARBOSA; FERNANDES, 2017, p. 35), os MPs “reivindicam uma formação técnica, voltada para as exigências das economias e, conseqüentemente, do mercado de trabalho globalizado” (Ibid., p.35).

Evidencia-se, assim, que as políticas públicas de formação em vigor são bem distintas, uma centrada na formação acadêmica (PIBID) e a outra na formação técnica (MPs), o que pode resultar numa formação emancipadora, de qualidade, apta a constituição da identidade docente e na profissionalização do magistério, ou numa formação fragmentada pautada nas necessidades do mercado e contrária a pauta da categoria acerca da valorização docente.

Sobre a formação continuada Correa *et al.* (2017) indicaram o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), instituído pela Portaria MEC nº 1.140/2013, como importante política tripartite, que uniu esforços da SEB/MEC, secretarias estaduais de educação e universidades públicas estaduais e federais, para propiciar uma formação continuada adequada aos professores do ensino médio. Embora sua duração tenha sido curta (2016) a análise feita com base nos dados coletados com professores que participaram do programa

confirmaram aspectos positivos, considerando as autoras um equívoco histórico sua descontinuidade, ressaltando que “a particularidade e a eficácia desse programa estão na centralidade da escola como *locus* privilegiado de formação e no professor como sujeito epistêmico que elabora e produz conhecimento” (CORREA *et al.*, 2017, p. 87).

Freitas (2014) acrescenta que, quanto a meta 16²⁷, urge a necessidade de estabelecer diretrizes para a expansão da pós-graduação *lato* e *stricto sensu* que garanta sua qualidade, já que na sistemática analisada pela autora, os cursos *lato sensu* são submetidos à regulação e avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), oferecidos majoritariamente por IES privadas, enquanto mestrados profissionais de igual carga horária (de 360 a 540 horas) são regulados e avaliados pela CAPES, aprofundando a desigualdade na titulação, na carreira e acentuando “o rebaixamento das exigências científicas e técnicas dos percursos formativos” (Ibid., p. 440).

Ante todas as mudanças na educação brasileira, que impactam a formação do professor, Dourado (2013) frisa que tal profissional deve ter uma sólida formação teórica, ampla formação cultural, associação entre teoria e prática, domínio de novas tecnologias de comunicação e informação (TIC) e capacidade de integrá-las a sua prática docente, formação para o trabalho com a diversidade, para a interdisciplinaridade, para gestão democrática e conhecimento das diretrizes curriculares.

Esclarece o autor que as diretrizes curriculares, na concepção de uma base comum nacional, referem-se ao “estabelecimento de diretrizes nacionais para formação de professores que garantam unidade na diversidade o que não se coaduna à padronização ou rigidez curricular” (DOURADO, 2013, p. 377).

Saliente-se que a temática formação não se restringe à formação inicial – para configurar quem pode ou não ser docente – mas também contempla a formação continuada e em serviço, por toda a trajetória profissional.

Neste aspecto, a lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008), artigo 2º, § 4º, trouxe importante contribuição, pois limitou as atividades de interação com os educandos a 2/3 da jornada, garantindo assim que parte da jornada de trabalho do docente (1/3) seja destinada a esta formação, que não deve ser apenas individual, sendo muito importantes momentos coletivos, de troca de experiências e de saberes, enfim, um processo de interação, reflexão e construção

²⁷ Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

coletiva de saberes necessária a construção da identidade docente, enquanto coletivo.

Desta feita, graduação, licenciatura, especialização, mestrado, doutorado e cursos de aperfeiçoamento e atualização são igualmente importantes quanto à formação no coletivo da escola, onde os docentes possam em rede consolidar saberes da prática educacional. Estes eixos precisam estar contemplados na formação docente para sua efetiva valorização.

É preciso garantir, como observa Nóvoa (1992), que os saberes científicos da área educacional, não desvalorizem os saberes experienciais e as práticas dos professores, ou seja:

É preciso trabalhar no sentido da diversificação dos modelos e das práticas de formação, instituindo novas relações dos professores com o saber pedagógico e científico. A formação passa pela experimentação, pela inovação, pelo ensaio de novos modos de trabalho pedagógico. E por uma reflexão crítica sobre a sua utilização. A formação passa por processos de investigação, directamente articulados com as práticas educativas (NÓVOA, 1992, p. 16).

A LDB, no artigo 67, II, dispõe sobre o “aperfeiçoamento profissional continuado em serviço, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim” (inciso II) e “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho” (inciso V) (BRASIL, 1996).

Ainda, a Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB, 2008), destinou um eixo (eixo V) para tratativa da formação e valorização docente, no qual se afirma que são indissociáveis, alerta para a urgência da criação de uma política nacional para tal escopo, garantidora de formação inicial e continuada, em regime de colaboração, pautando-se em sólida formação teórica e interdisciplinar, baseada na dialética teoria e prática, considerando, a gestão democrática, um projeto político pedagógico emancipador e transformador de relações sociais. Extrai-se do documento referência da CONEB:

A política nacional de formação e valorização dos trabalhadores em educação deve contemplar aspectos estruturais, particularmente, e extinguir, paulatinamente, as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância; cursos de duração reduzida; contratação de profissionais liberais como docentes; aproveitamento de alunos de licenciatura como docentes; e uso complementar de tele-salas. E extinguir, ainda, todas as políticas aligeiradas de formação de trabalhadores/as em educação por parte de “empresas”, por apresentarem conteúdos desvinculados dos interesses da educação pública, bem como rejeitar políticas de formação que têm como diretriz o parâmetro operacional do mercado e visam a um novo tecnicismo, separando concepção e execução na prática educacional (CONEB, 2008, p. 85).

Por seu turno, o Decreto nº 6.755/09, institui a Política Nacional de Formação de

Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada. Elencando, princípios (artigo 2º, I a XII), objetivos (artigo 3º, I a X), a necessidade de regime de colaboração, ações e programas etc.

O PNE (2014-2024) estabelece na meta 16 que:

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Valorizando assim a formação em nível de pós-graduação e a formação continuada em serviço, considerando-as como essenciais a subsidiar a atuação dos docentes conforme as características e necessidades de seus alunos.

Para atingir tal meta, estabeleceu-se como estratégias:

16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;

16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;

16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;

16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;

16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público (BRASIL, 2014).

Todavia, conforme discorre Dourado (2016), essas metas do PNE, embora importantes, não garantem a sua efetividade, sendo necessárias ações e políticas para tal escopo, envolvendo todos os atores afetos a temática.

O documento referência da Conferência Nacional da Educação (CONAE/2014)

destacou em seu item 386 que “a valorização profissional e, sobretudo, a política de formação inicial e continuada deve se efetivar a partir de uma concepção político-pedagógica ampla, que assegure a articulação teoria e prática, a pesquisa e a extensão” (p. 74), tratando da questão nos itens 393 – atinente à articulação entre as instituições de educação básica e superior para garantir a formação inicial e continuada como um processo permanente; 394 – referente à articulação e responsabilidade da CAPES para tal escopo; 395 – indica a criação de fórum sobre a temática.

Ainda indica 34 (trinta e quatro) estratégias a respeito da formação inicial e continuada, merecendo destaque à pesquisa: (1.1) a ampliação da oferta de bolsas de estudo para pós-graduação para professores e profissionais da educação básica (item 401); (1.10) ações voltadas à integridade física, mental e emocional dos professores (item 410); (1.19) formar em nível de pós-graduação 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação (item 419) (CONAE, 2014)

Pela legislação pátria e documentos oficiais, exsurge que para além de uma boa formação inicial, para valorização docente e melhoria da qualidade da educação é essencial garantir a formação continuada, o que demanda recursos financeiros e ações articuladas entre entes federativos e instâncias educacionais.

Assim, urge ressaltar que a formação continuada e em serviço é de suma importância para valorização docente, mas assim, como a remuneração não é o único elemento e por si só não propiciará tal resultado. Neste sentido:

Particularmente não me parece ser uma questão de investir, por si só, na formação inicial ou continuada de professores. Segundo dados do Inep, em 2002, o Brasil já oferecia 177 mil vagas em cursos de licenciatura, 77 mil delas em instituições públicas (Sampaio et al., 2002). Considerando a demanda de 2 milhões de professores [...], e excluindo-se as carências históricas de algumas áreas, como física e química, constata-se que só o setor público tem um potencial de formar quase 800 mil professores por década (PINTO, 2009, p. 59).

De acordo com os indicadores do OPNE, ao final de 2017, 36,2% dos professores da Educação Básica possuíam pós-graduação, destacando que a meta 16 estabelece um percentual de 50% até 2024 e, 35,1% dos professores da Educação Básica estavam recebendo formação continuada.

Por derradeiro, relativamente a temática formação, foi editada em 2015 a Resolução MEC/CNE nº 2/2015 que “Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e

cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada” e o Decreto nº 8.752/2016 que “Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica” (BRASIL, 2016).

A Resolução MEC/CNE nº 2/2015 se organiza em 8 (oito) capítulos: Capítulo I – Das disposições gerais; Capítulo II – Formação dos profissionais do magistério para educação básica: base comum nacional; Capítulo III – Do(a) egresso(a) da formação inicial e continuada; Capítulo IV – Da formação da educação básica em nível superior; Capítulo V – Da formação inicial do magistério da educação básica em nível superior: estrutura e currículo; Capítulo VI – Da formação continuada dos profissionais do magistério; Capítulo VII – Dos profissionais do magistério e sua valorização e o Capítulo VIII – Das disposições transitórias.

Destaca, dentre outros princípios, a valorização do profissional da educação, como vital para “a melhoria e democratização da gestão e do ensino”, bem como norteador da “base comum nacional para formação inicial e continuada” (BRASIL, 2015, p.1-2), ressaltando “a importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho” (BRASIL, 2015, p.2).

Indica, com base no §1º, do artigo 62, da LDB articulação das instituições formadoras e os sistemas de ensino para formação inicial e continuada dos profissionais da educação, respeitando as especificidades das diferentes modalidades de educação básica e em atendimento as políticas públicas de educação, destinando-se à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para educação básica e suas etapas.

Em seu artigo 4º define os profissionais do magistério:

Art. 4º Os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência e demais atividades pedagógicas, incluindo a gestão educacional dos sistemas de ensino e das unidades escolares de educação básica, nas diversas etapas e modalidades de educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância), e possuem a formação mínima exigida pela legislação federal das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2015).

Dedica um capítulo inteiro a temática da presente pesquisa – valorização dos profissionais do magistério (Capítulo VII), que em síntese, em seus artigos 18 a 21, inclui a formação como política de valorização docente. Destaque-se o artigo 18, § 3º, primeira parte

Art. 18. Compete aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a responsabilidade pela garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, e preparação para atuar nas etapas e modalidades da educação básica e seus projetos de gestão, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação, segundo o PDI, PPI e PPC da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e redes de ensino de educação básica.

[...]

§ 3º A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada [...] (BRASIL, 2015).

O artigo 19 reforça como forma de valorização, entre outros fatores, a garantia da formação inicial e continuada, conforme se extrai do teor dos incisos III e VII:

Art. 19. Como meio de valorização dos profissionais do magistério público nos planos de carreira e remuneração dos respectivos sistemas de ensino, deverá ser garantida a convergência entre formas de acesso e provimento ao cargo, formação inicial, formação continuada, jornada de trabalho, incluindo horas para as atividades que considerem a carga horária de trabalho, progressão na carreira e avaliação de desempenho com a participação dos pares, asseverando-se:

[...]

III - diferenciação por titulação dos profissionais da educação escolar básica entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação lato sensu, com percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

[...]

VII - oferta de programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional do magistério e a instituição de licenças remuneradas e formação em serviço, inclusive em nível de pós-graduação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como os objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2015).

Por seu turno, o Decreto nº 8.752/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, possui 20 (vinte) artigos e se organiza em 3 (três) capítulos: Capítulo I – Princípios e objetivos; Capítulo II- Da organização, do planejamento e dos programas e ações integrados e complementares; Capítulo III- Disposições Gerais.

Extraí-se do seu texto, em consonância com o ordenamento pátrio, em especial com as metas 15 e 16 do PNE (Lei nº 13.005/2014), considerando profissionais da educação básica os profissionais enunciados no artigo 61²⁸ da LDB, elencando no artigo 2º os princípios que

²⁸ Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

norteiam a formação dos profissionais da educação, dentre os quais, para a presente pesquisa, destacam-se:

[...]

VIII- a compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a processos formativos, informações, vivência e atualização profissional, visando à melhoria da qualidade da educação básica e à qualificação do ambiente escolar;

IX a valorização dos profissionais da educação, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho (BRASIL, 2016).

Silva (2018), ao discorrer sobre a Política Nacional de Formação de Professores lançada pelo Governo Michel Temer em outubro de 2017, o Programa de Residência Pedagógica (PRP) e sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), expõe que tem resultado em críticas e resistência de entidades científicas, tais como a Anfope, a Associação Nacional dos Pesquisadores de Educação (Anped) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). Destaca que tais políticas apresentam “dimensões diferenciadas de profissionalização nos conhecimentos e dimensões científicas – técnicas, éticas, estéticas e culturais” (Ibid., p. 309) estabelecidas por tais entidades, movimentos sociais e pesquisadores da área, atendendo aos anseios da política neoliberal e influenciada por organismos internacionais em detrimento as experiências exitosas e de qualidade existentes no território nacional, como os programas de residência docente do colégio D. Pedro II (Rio de Janeiro), do Centro Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Colégio Visconde de Porto Seguro, São Paulo (SP).

Assim, tais políticas, num contexto de influência de agências internacionais, elegem como padrão de qualidade o ideário do mercado, concebendo um currículo e uma formação

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

vinculada a BNCC e uma proposta de desarticulada de teoria e prática, já que as concebem em espaços distintos, em detrimento de uma formação que articula as reflexões acadêmicas e os desafios do cotidiano escolar. Com esta postura, busca-se uma padronização, desconsiderando as peculiaridades do processo ensino aprendizagem, as realidades socioeconômicas e culturais das comunidades, rompendo com a concepção sócio-histórica e emancipadora da educação (SILVA, 2018).

Scheibe (2008) reforça a necessidade da formação docente se pautar na concepção de que a escola é um espaço social e deve preparar para o exercício da cidadania e requer uma política de formação inicial e continuada articulada entre municípios, estado e as IES e, no que tange a esta, romper com a lógica da formação em massa decorrente da privatização do ensino superior.

Freitas, Vieira e Aguiar (2008) indicam a importância de políticas públicas aptas a formar, valorizar e profissionalizar docentes, com o escopo de propiciar-lhes estatuto econômico, social e científico, bem como uma escola pública de qualidade, rompendo com a formação tecnicista.

Indubitavelmente a formação é elemento chave para a valorização docente e no que concerne a formação inicial urge refletir sobre quais alunos do ensino médio têm procurado a formação para o magistério. Segundo Louzano *et. al.* (2010), os países com melhores desempenhos no Programa para Avaliação Internacional de Alunos (PISA), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), pautam seus sistemas escolares em: (a) [...] “atrair os estudantes de ensino médio com melhor desempenho para a carreira docente; (b) fornecem-lhes uma formação para o magistério de alta qualidade, e (c) asseguram que todas as crianças aprendam” (LOUZANO *et. al.*, 2010, p. 545).

Os autores citam como exemplo a Finlândia, “que tem obtido o melhor desempenho nas avaliações do PISA desde 2000, seleciona seus professores dentre os 10% melhores alunos das universidades” (LOUZANO *et. al.*, 2010, p. 545), diferentemente do Brasil, que segundo dados do ENEM 2005:

[...] mostram que 11% de todos os alunos que fizeram o exame estavam interessados em se tornar professores do ensino fundamental ou médio. Entre esses, apenas 5% estavam entre os 20% dos estudantes com melhor desempenho, e 16% estavam entre os 20% com pior desempenho. Isso significa que apenas 10% dos interessados na carreira docente estão entre os melhores alunos do ensino médio do país. Por outro lado, cerca de um terço dos estudantes interessados na carreira docente estão entre os piores em sua corte (LOUZANO *et. al.*, 2010, p. 545).

No mesmo sentido, com base nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) de 2005, os autores apontam que dos alunos das turmas de pedagogia, em comparação com o curso de engenharia, encontra-se naquele primeiro grupo uma porcentagem muito maior de estudantes oriundos de escolas públicas, com níveis de escolaridade materna e renda familiar mais baixos, de famílias mais pobres, que precisam trabalhar enquanto estudam (LOUZANO *et. al.*, 2010). Todos esses fatores remetem a reflexão de quem quer ser professor no Brasil? E como isso impacta na formação e na qualidade da educação. Assim, tão importante quanto à formação é a seleção daqueles que vão se qualificar para o exercício da docência.

Outro fator importante, que não pode ser ignorado a respeito da formação docente, é a EAD, na forma como tem sido aplicada no país, conforme discorre Freitas, Vieira e Aguiar (2008), a educação deve fazer uso dos recursos tecnológicos e midiáticos, todavia, tais ferramentas deveriam ser utilizadas para uma formação continuada ou permanente e não para formação inicial. Salientam que a carência de profissionais habilitados por si só não deve justificar tal prática, já que outras áreas, como a medicina, também apresentam essa carência e nem por isso se cogita uma formação EAD. Concluem que a EAD não deve ser concebida como modalidade, sob pena de resultar numa pseudo-universalização da formação de professores, dissociada da qualidade.

Da análise integrativa da legislação em vigor constata-se que a formação integra o conceito de valorização docente, sendo elemento imprescindível para tal. Reforçando-se, desta forma, a tese do tripé necessário à valorização: remuneração-planos de carreira-formação.

2.4 Avanços e limites à efetivação das políticas de valorização docente

Ao analisar os avanços e limites das políticas de valorização docente, é necessário estabelecer algumas categorias de análise, pois não se trata de analisar um ponto exclusivo, já que a valorização docente engloba remuneração, formação e planos de carreira – nestes contemplada a jornada de trabalho, as formas de progressão, os benefícios etc., como apontado até então na pesquisa. De igual forma, além dos aspectos da carreira em si, é necessária uma análise do próprio sistema educacional brasileiro.

Desta forma opta-se pela análise dos avanços e dos limites do direito à educação a partir do histórico das constituições e das reformas educacionais ocorridas no Brasil, fazendo um paralelo as políticas educacionais e a legislação constitucional.

Sander (2007, p. 224) informa que somente no século XX consolidou-se, no Brasil, “a

dialética entre o legalismo de origem eurolatina e o experimentalismo anglo-americano, assim como entre seus respectivos enfoques dedutivo e indutivo”, sendo de suma importância compreender, com base nessas características, o pensar, o legislar, o planejar, o organizar, o fazer e o avaliar políticas sociais e educacionais.

Apresenta o autor um breve panorama das influências metodológicas e normativas sobre os sistemas educacionais no Brasil. Neste sentido relata que, durante o Período Colonial e na Primeira República, a educação não era prioridade dos governantes, não havia naquele período uma infraestrutura organizacional nem, tampouco, um sistema de ensino, destinando-se a educação à elite, sua normatização era influenciada pelo direito romano e as pesquisas sobre o tema nessa época se pautavam na “filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal” (SANDER, 2007, p. 425).

Na década de 1930, materializa-se a Escola Nova, o Manifesto dos Pioneiros da Educação e o sistema educacional passa a ser analisado pelo viés da administração pública e empresarial (Ibid., 2007).

Sobre o sistema educacional brasileiro, Saviani (2013) apresenta um estudo sobre a evolução do direito à educação nas constituições brasileiras, que em síntese pode-se enumerar os seguintes pontos:

(i) a primeira Constituição brasileira (1824) trazia o direito à educação para todos como um princípio, um ideal;

(ii) a segunda Constituição (1891) restringiu-se a indicar o princípio da laicidade acerca da educação;

(iii) a Constituição de 1934 foi a primeira a destinar um capítulo à questão educacional – indicando a gratuidade do ensino, a educação para todos, a obrigatoriedade do ensino primário, a liberdade do ensino, a seleção pelo mérito, a estabilidade do professor, sua liberdade de cátedra e a remuneração condigna, além da vinculação orçamentária, o ingresso por concurso público, a vitaliciedade e inamovibilidade;

(iv) a Constituição de 1937 manteve vários aspectos, relativizou alguns princípios – inclusive o caráter público da educação –, fixou as bases e diretrizes da educação e se manteve totalmente silente quanto a figura do professor e de sua carreira – havendo neste aspecto um verdadeiro retrocesso;

(v) a Constituição de 1946 retomou a sistemática da Constituição de 1934, sendo aprovada na sua vigência a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

(vi) a Constituição de 1967 relativizou a gratuidade e não contemplou as questões acerca da carreira docente;

- (vii) a Constituição de 1969, apenas acrescentou a vinculação orçamentária e
- (viii) a Constituição de 1988, dedicou seção específica à educação.

E sobre a CF/88, texto chave desta pesquisa, convém informar que “a seção da Educação sofreu 5 (cinco) alterações provindas de várias emendas: 11/1996; 14/1996; 19/1998; 53/2009 e 59/2009” (CURY, 2013, p. 197) e, além do capítulo destinado à educação, na CF/88, o termo educação aparece 30 (trinta vezes), dos quais se destaca o artigo 6º ao prevê-lo como primeiro direito social o que denota sua importância no contexto escrito da Constituição.

Do histórico e curiosidades das constituições percebem-se três pontos chave a presente pesquisa: a gratuidade do ensino, sua obrigatoriedade e a valorização do magistério, bem como a inter-relação entre esses elementos.

Assim como Saviani (2013), outros autores, tais como Sander (2007), Cury e Ferreira (2010), Flach (2011), Cury (2013), Farenzena e Luce (2013) analisaram as reformas educacionais ao longo da história brasileira, com base na tratativa constitucional dada ao tema.

Na presente pesquisa, ao invés da análise linear das constituições e as reformas educacionais, opta-se por analisar como tais pontos chave foram tratados pelos constituintes. Acerca da gratuidade da educação – questão que interessa a esta pesquisa porque está atrelada ao acesso à educação, portanto, ao maior número de matrículas e, conseqüentemente, mais postos de trabalho docente – as Constituições a trouxeram ou como direito, ou como princípio, ou relativizada, conforme demonstrou Saviani (2013), o que impactou a carreira docente, pois a gratuidade ampliou a oferta e gerou a necessidade de dotação orçamentária para efetivá-la e de políticas públicas para implementá-la.

Ressalte-se ainda, que a carreira docente, como cargo público, surge, certamente, dessa opção constitucional de elevar o direito a educação como gratuito – tornando-o um serviço público. Ademais, ao tornar a educação primária obrigatória (CF de 1934 e 1946) e a educação básica obrigatória (1988), ampliou a oferta do serviço o que demandou novos cargos e novas contratações.

Percebe-se, destarte, uma inter-relação entre gratuidade e obrigatoriedade da educação e a ampliação de postos de trabalho docente impactando a carreira.

Sobre a obrigatoriedade e o direito à educação, Flach (2011) frisa que o distanciamento entre a legislação e a efetiva obrigatoriedade escolar, evidencia a fragilidade da cidadania e as opções político-governamentais no decorrer da história do Brasil.

Aponta em síntese que a obrigatoriedade foi prevista em outras constituições anteriores, mas, por exemplo, na Constituição Federal de 1934 (artigo 150, parágrafo único, “a”), sua previsão era no sentido de que a frequência era obrigatória, mas não a oferta. A Constituição

Federal de 1937 apresentou a gratuidade e obrigatoriedade da educação, mas trouxe a possibilidade de uma contribuição módica para a caixa escolar para aqueles que não conseguissem comprovar notória escassez de recursos; a Constituição Federal de 1946 apresentou obrigatoriedade e gratuidade com previsão de recursos, mas de fato não teve efetividade prática; a Constituição Federal de 1961 previa a obrigatoriedade, mas a relativizava nas hipóteses de pobreza do pai, insuficiência de escolas e encerramento de matrículas (artigo 30, parágrafo único); a Constituição Federal de 1967 e de 1969 não apresentou mudanças substanciais e a Constituição Federal de 1988 apresentou o direito à educação como fundante da cidadania e pleno exercício da democracia, universalizando tal direito (FLACH, 2011).

Embora a previsão constitucional da obrigatoriedade não tenha resultado em efetiva concretização de oferta e permanência a todos, algumas políticas públicas como a Lei nº 11.274/06, que preceituou o ensino fundamental de 9 (nove) anos como obrigatório, resultaram no inchaço das matrículas pela distorção idade-série, suscitando a autora se não se trata de uma “inclusão excludente”, na qual “um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber e atender tais alunos em suas necessidades educacionais” (FLACH, 2011, p. 300).

Cury e Ferreira (2010) analisam a questão da obrigatoriedade da educação no viés da responsabilidade: da oferta e da frequência. Discorrem que a obrigatoriedade decorre do fato do direito à educação ter sido alçado à categoria de direito fundamental, resultando numa positivação que garantiu a tal direito caráter de universalidade.

A universalidade e obrigatoriedade da educação, segundo os autores, é um problema que afeta educadores e juristas, tendo em vista “a relação que se estabelece entre o direito à educação e a obrigatoriedade escolar, ou seja, a educação representa um direito e, ao mesmo tempo, uma obrigação: direito/dever”. O que resultou na judicialização do tema tanto em face do Poder Público, quando este não oferta vagas, como dos pais ou responsáveis, quando estes não efetivam a matrícula ou garantem a frequência dos alunos (CURY; FERREIRA, 2010, p.126).

Salientam que a obrigatoriedade, após a EC nº 59, não está vinculada a uma etapa do ensino, mas sim a uma faixa etária (4 aos 17 anos), isto gerou reflexos para o Poder Público que deve oferecer escola para todos e garantir “a qualquer cidadão, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público possa acionar o poder público para exigi-lo” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 135). Isto resultou em responsabilização do Poder Público tanto na esfera cível (sendo compelido a ofertar a vaga) como na esfera criminal (crime de responsabilidade).

Por seu turno, no que tange aos alunos, a obrigatoriedade resultou numa imposição ao indivíduo e em reflexos para pais e responsáveis quando a matrícula e a frequência não são respeitadas nos moldes estabelecidos em lei, como, por exemplo, as sanções administrativas e penais preceituadas nos artigos 129²⁹, 249³⁰ e 24³¹ do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no artigo 246³² do Código Penal. (CURY; FERREIRA, 2010).

Pela discussão apontada pelos autores (FLACH, 2011; CURY; FERREIRA, 2010) constata-se uma intrínseca relação entre a obrigatoriedade do direito/dever à educação e o aumento de postos de trabalho docentes, tendo em vista o aumento exponencial da oferta de vagas no ensino público. Por isso, relevante também analisar não apenas o direito à educação nas constituições brasileiras e sua evolução até ser declarado como um direito humano fundamental, obrigatório, gratuito e universal, mas também, a escolha do constituinte ao positivar aspectos da carreira docente.

Com referência a carreira docente, as mais emblemáticas foram as Constituições de 1934, 1946 e 1988, que dispuseram sobre a forma de ingresso (concurso), os benefícios da carreira (vitaliciedade/estabilidade, inamovibilidade) e a questão da remuneração condigna.

A CF/88 manteve a gratuidade do ensino e sua obrigatoriedade, universalizando tal direito e, sobre a carreira docente, determinou como demonstrado nos tópicos anteriores, a valorização da carreira, a vinculação de receitas, a obrigatoriedade do piso salarial entre outros aspectos.

Percebe-se assim, que das opções adotadas pelas Constituições ao longo da história brasileira, reformas foram efetivadas acerca da educação, tendo sido destaque nesta pesquisa as reformas educacionais das décadas de 1960 e 1990, e seus impactos na agenda das políticas públicas e na carreira docente.

Sander (2007) relata que em 1961 “dois fatos, um de natureza legislativa e outro de organização civil, deixariam sua marca na história brasileira da administração da educação” (p. 425): a aprovação e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024) e a fundação da ANPAE – “Associação Nacional de Professores de Administração

²⁹ Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: [...] V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar” (BRASIL, 1990).

³⁰ Art. 249. Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar: Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (BRASIL, 1990).

³¹ Art. 24. A perda e a suspensão do poder familiar serão decretadas judicialmente, em procedimento contraditório, nos casos previstos na legislação civil, bem como na hipótese de descumprimento injustificado dos deveres e obrigações a que alude o art. 22 (BRASIL, 1990).

³² Abandono intelectual.

Art. 246 - Deixar, sem justa causa, de prover a instrução primária de filho em idade escolar: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa (BRASIL, 1940).

Escolar, hoje Associação Nacional de Política e Administração da Educação” (p. 426).

Já de 1970 a 1990, em especial no período constituinte, o ato educativo passou a ser analisado como prática política e social, a gestão educacional rompeu com o autoritarismo da burocracia e com a concepção da educação como fator de produção econômica, e filiou-se ao paradigma da educação como prática social transformadora, favorecendo o pensamento crítico e a gestão democrática (SANDER, 2007).

Neste sentido, se as reformas educacionais dos anos 1960 ampliaram a oferta do ensino, por creditarem à educação o papel de efetivar a mobilidade social e, as reformas de 1990, ao universalizar a educação básica, o fez sob a égide da equidade social (OLIVEIRA, 2004), é um contrassenso visualizar que a uma atividade de tamanha importância social (mobilidade e equidade) permita-se a precarização, a proletarização, a desprofissionalização e até a flexibilização/terceirização dos profissionais que executarão um dos papéis centrais nesse processo, como se notou e se nota.

Não se concebe a expansão e a universalização da educação, efeitos de mobilidade social e de equidade, entre tantos outros papéis atribuídos à educação, se os docentes não forem bem formados, bem qualificados, bem remunerados e motivados.

Saliente-se que ao dispor de metas e estratégias para a universalização da educação básica de qualidade, também é necessário, ampliar as verbas para a educação e indicar as formas de custeio.

Sobre esse assunto, financiamento da educação, observam Farenzena e Luce (2013) que desde a redação inicial da Constituição, até o término da pesquisa das autoras, 73 emendas já haviam sido feitas ao texto constitucional, algumas delas versavam sobre a temática. Inventariam-se como principais:

As emendas a disposições da Constituição da República, com os respectivos objetos mais marcantes para a área da educação, foram as seguintes: nº 11/1996, que permitiu a contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e reconheceu a prerrogativa de autonomia das instituições de pesquisa científica e tecnológica; nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); nº 19/1998, que retirou do texto constitucional a menção à garantia de regime jurídico único para os profissionais do ensino das instituições federais; nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e preceituou a garantia de piso salarial aos profissionais da educação escolar pública e, finalmente, a emenda nº 59/2009, que alterou a obrigatoriedade escolar, retirou os recursos da receita de impostos da União vinculados à educação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) e estabeleceu a obrigatoriedade de que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gastos em educação como

proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (FARENZENA; LUCE, 2013, p. 264).

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), o ideal é que 6% do PIB seja gasto com educação, todavia, Pinto (2009) nos aponta que no Brasil, até 2005, os gastos foram cerca de 3,1% e com o Estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) a proposta era que, para 2008, esse percentual aumentasse na ordem de 1%, ou seja, 4,1%, o que não é nada alarmante num país com carga tributária superior a 35% do PIB, mas mesmo assim, o país estaria abaixo da recomendação dos organismos internacionais, motivo pelo qual a Conferência Nacional da Educação Básica (BRASIL, 2008) indicou como meta um aumento gradual dos investimentos com educação na proporção de 1% ao ano, até em 2011, atingir 7% do PIB e até 2014, 10% do PIB.

Tal meta estabelecida na conferência não foi atingida, tanto que em 2014, o PNE (2014-2024) estabeleceu como meta, novamente 10% do PIB destinado à educação básica pública, no prazo de 10 anos.

No atual contexto político brasileiro, cogita-se se tal meta novamente será descumprida, tendo em vista que com a aprovação da PEC nº 55/2016, convertida na EC nº 95/2016, determinou-se o congelamento dos gastos públicos por 20 (vinte) anos a partir de 2017, o que gera preocupação já que embora não se olvide os avanços já implementados relativamente ao custeio da educação, o país ainda está em descompasso com a indicação internacional acerca do que seria razoável de investimentos.

O fato de não atingir as metas de custeio, ou seja, de verba necessária para implementar as políticas educacionais, pode resultar em impactos relevantes acerca da qualidade da educação, da valorização docente, da universalização do acesso e permanência na educação.

Conforme já demonstrado, os direitos fundamentais (educação de qualidade e mínimo existencial para a carreira docente – assuntos conexos) não se tratam de princípios, nem de tipos ideais, mas exigem imediato cumprimento do Poder Público, e conseqüentemente, tem custo e demanda verbas específicas para tal escopo. (ALEXY, 2011).

Ademais, as políticas públicas e regulamentações quanto a gratuidade, obrigatoriedade e universalização do direito à educação, como observa Oliveira (2004) repercutem na gestão das redes públicas de ensino, alteram aspectos físicos e organizacionais. Salienta que esta reestruturação se pauta na produtividade, eficácia, excelência e eficiência, ou seja, numa gestão de cunho empresarial e não pedagógica.

Esta postura de gestão empresarial não se adapta às atribuições inerentes à educação,

posto que não se trata de um serviço que possa ser avaliado quantitativamente. Assim, uma cautela que se deve ter quando se estuda a qualidade da educação, e no caso desta pesquisa, a política de valorização docente é analisá-las sob a égide de preceitos educacionais e não empresariais, pois numa gestão empresarial o foco é a produtividade e eficiência no sentido quantitativo e não qualitativo.

Neste viés muitas redes de ensino, como apontam Oliveira (2004) e Oliveira (2016), em decorrência da democratização da educação e da ampliação do número de pessoas matriculadas, pautaram seu conceito de qualidade em procedimentos empresariais, por meio de prêmios e bonificações por bom desempenho em exames externos, capacitação para uso de materiais didáticos e pedagógicos padronizados, tais como apostila, formação meramente técnica para operacionalizar TIC (tecnologias de informação e comunicação) e materiais padronizados, sob a égide ainda de uma padronização de currículos e de uma interpretação equivocada de uma base comum. Assim, a formação que deveria propiciar melhor competência e capacidade docente para um trabalho de qualidade, suprimiu a autonomia docente.

A formação, contudo, que se cogita para a valorização docente, não se permeia nesse modelo industrial e empresarial, nem a formação inicial, tampouco a formação continuada e em serviço. A padronização de currículo, de materiais, da didática e da metodologia a ser adotada nas escolas, atenta contra a autonomia e o controle sobre o processo educacional, essencial ao professor, que efetivamente conhece seu público alvo, a diversidade cultural, racial, econômica, religiosa, de gênero dentre tantas outras presentes em sua sala de aula, que certamente melhor norteariam suas escolhas didáticas e pedagógicas, se ele for bem formado, qualificado e com as competências adequadas para ensinar de forma inter/trans/multidisciplinar.

Ademais, pautando-se em modelos empresariais, outro aspecto que se constata é o barateamento das despesas com materiais escolares, baixo ou nenhum investimento com pesquisa de longo prazo, terceirização de serviços necessários ao bom funcionamento da escola etc. Assim, percebe-se que as reformas educacionais estudadas, acabam por impelir uma gestão marcada:

[...] pela padronização e massificação de certos processos administrativos e pedagógicos, sob o argumento da organização sistêmica, da garantia da suposta universalidade, possibilitando baixar custos ou redefinir gastos e permitir o controle central das políticas implementadas (OLIVEIRA, 2014, p. 1.131).

Outro problema que se constata se refere à precarização dos contratos de trabalho por meio de contratos temporários e terceirização, que excluem esse grupo dos dispositivos dos

planos de carreira da categoria.

Nesse sentido, Nascimento, Silva e Silva (2014, p. 50) destacam que no ensino médio brasileiro, por exemplo, “a proporção de docentes terceirizados ou com vínculos temporários nas redes estaduais ultrapassa 30%, chegando a ser mais de 40% em algumas disciplinas, na média nacional”.

Outro fator importante na análise da efetivação da educação de qualidade e valorização docente – itens conexos e interdependentes – é a proporção aluno/professor, as verbas destinadas à educação, a jornada de trabalho e a identidade do professor com a escola onde trabalha.

A proporção aluno/professor é essencial para garantir um trabalho de qualidade, com a devida atenção das demandas coletivas e individuais no ambiente da sala de aula, o trabalho trans/inter/multidisciplinar e a possibilidade de o professor conhecer a realidade dos alunos, suas especificidades, necessidades, etc.

A título ilustrativo, a respeito da proporção aluno/professor, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, pautado no Estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), indica como adequada a relação entre aluno por turma e por professor nos seguintes moldes: “(a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-Escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos” (MEC, 2010). Todavia, sabe-se que esta não é a realidade da rede pública.

Ressalte que o parecer do Conselho Nacional de Educação é apenas uma sugestão. Dele decorreu Resolução 8/2010, que também não tem poder coercitivo. Ademais, com a aprovação do PNE (2014-2024), novo CAQi deveria ter sido realizado, dois anos após sua promulgação (estratégia 20.6), todavia até a presente data não o foi.

Com base nos indicativos do estudo (CAQi) utilizado para a elaboração do PNE (2014/2024), e o número de matrículas por turma, por escola, cidade, estado, constantes das planilhas de custeio do FUNDEB que pauta o repasse no número de matrículas, percebe-se as disparidades entre o ideal e o real.

Com a universalização da educação, erigida a direito humano fundamental, público e subjetivo, que possibilitou, inclusive, a judicialização, o que se constata é a matrícula de crianças e adolescentes em salas muitas vezes superlotadas. Isso ocorre, reiteradamente, por determinação judicial ou por receio de judicialização, que leva as escolas a efetivarem a matrícula, garantindo assim o direito a educação a todos, mas não necessariamente de qualidade.

As condições de trabalho dos professores na atualidade, deflagrada por salas com

número de alunos acima do razoável, alunos com diferentes necessidades e realidades socioeconômicas e culturais, sem o suporte técnico e material, resulta na precarização do trabalho docente e, indubitavelmente, na baixa qualidade do ensino.

Outro fator que contribui para as disparidades refere-se à competência para legislar sobre matrículas, que é de cada rede, ou seja, esses números podem ter variação por município e estado da federação. Observa-se, maior adequação ou disparidade em determinadas regiões do país, pois, muitas vezes, o gestor municipal (prefeito) ou estadual (governador) ciente de que não possui salas suficientes, nem quantidade adequada de profissional, ao invés de realizar investimento na ampliação e construção de novos espaços e criar cargos para novos concursos, opta em regulamentar o assunto de forma distinta da recomendação do Conselho Nacional de Educação, e neste aspecto, ante a sua discricionariedade, o Poder Judiciário não pode interferir, mesmo se judicializada a celeuma, por não haver ofensa a direito, mas a mera recomendação.

Pinto (2018), todavia, vislumbra uma possibilidade de discutir na via judicial a questão da qualidade, que certamente é afetada por tais estratégias como a acima aventada por meio da análise da experiência norte-americana da *adequacy litigation*. A pesquisa da autora apresenta os caminhos adotados pelas cortes norte-americanas para definir a qualidade da educação e serve de parâmetros para os debates judiciais sobre sua exigibilidade sem ofender a discricionariedade do gestor público.

Neste sentido, para intervenção judicial na questão da educação de qualidade, o Poder Judiciário deve: (i) estabelecer um conceito para qualidade e (ii) indicar quais as medidas judiciais possíveis, necessárias e adequadas para exigí-la. Trata-se de um tema complexo e que não encontra consenso sobre sua possibilidade na esfera da ciência jurídica, nem tampouco na seara educacional, pela característica polissêmica, social, histórica e política do termo educação de qualidade, mas apresenta-se como um caminho para evitar estratégias de quantitativamente atingir metas e cumprimento de políticas educacionais sem a correspondente qualidade (PINTO, 2018).

Assim, para qualidade de ensino e para a valorização docente – temas interligados – é imprescindível que a universalização do ensino não resulte apenas em garantia de vagas, mesmo que em salas superlotadas onde inevitavelmente não será possível ao professor desempenhar um trabalho adequado às necessidades e características individuais de cada aluno.

Igualmente importante, é garantir que os docentes possam compor toda a sua jornada (40 horas) na mesma escola, o que possibilita conhecer as necessidades e características daquela unidade, da comunidade escolar – alunos, famílias, equipe escolar. Entretanto, o que se observa atualmente, são professores que trabalham muitas vezes como horistas, em diferentes unidades,

com diferentes realidades e características e devido a sua rotatividade, não se integra a nenhuma equipe, não estabelece vínculos, tampouco consegue criar uma identidade com o local e com a comunidade escolar.

Essa alta rotatividade dos professores e a impossibilidade de vínculo decorrem da baixa remuneração que o obriga, para ter uma vida minimamente digna, trabalhar jornadas exaustivas, de até 64 horas, muitas vezes, em turmas e escolas distintas.

As verbas não podem ser também excluídas dentre os elementos norteadores da análise da valorização docente, educação tem custo, a qualidade da educação engloba salários atrativos, materiais, estrutura física entre tantos fatores que demandam investimento com a educação.

Um desses elementos, a valorização docente, requer, como dito alhures, a equiparação com outras carreiras de mesmo nível de escolaridade, para que atraia os mais preparados no ensino médio para as licenciaturas e para a pedagogia.

Mas, o que se constata é que existem políticas públicas de valorização docente, bem como existe normatização, mas de fato essa valorização ainda não se efetivou mesmo tendo havidos alguns avanços.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), a análise da qualidade da educação deve ser feita de forma polissêmica, ante suas múltiplas variáveis, significações e as transformações sociais. Elegem o entendimento de educação de qualidade sob a ótica dos países membros da cúpula das Américas, da Unesco e do Banco Mundial, por meio da averiguação da relação insumos-processos e resultados, em suas dimensões extraescolares – determinantes socioeconômico-culturais – e intra-escolares – sistema (condições e oferta do ensino), escola (gestão e organização do trabalho escolar), professor (formação, profissionalização e ação pedagógica) e o aluno (acesso, permanência e desempenho escolar).

Desse modo, a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9).

Acerca da qualidade de ensino e o papel docente, o Banco Mundial, no informe sobre o desenvolvimento mundial em 2018³³, destaca que os professores são o principal fator que afeta

³³ A menudo los docentes no tienen las competencias ni la motivación para enseñar de manera eficaz. Los docentes son el principal factor que afecta el aprendizaje en las escuelas. En Estados Unidos, los estudiantes que tienen muy buenos docentes avanzan a un ritmo tres veces más rápido que los que están a cargo de docentes ineficaces; en los

a aprendizagem. Relaciona o avanço dos alunos a qualidade do trabalho docente e salienta que nos países em desenvolvimento a maioria dos sistemas de ensino não atrai candidatos com perfis sólidos ou oferece treinamento efetivo aos professores o que resulta em professores muitas vezes sem as habilidades ou motivação para ensinar de forma eficaz.

Em outro estudo, pesquisadores do Banco Mundial – Jaime Saavedra, Hanna Alasuutari e Marcela Gutierrez – ao analisarem a educação da Finlândia ressaltam que o sucesso desse sistema de ensino está alicerçado na figura do professor³⁴ e na confiança³⁵ neste.

Ademais, constata-se uma evolução em termos legislativos sobre a temática, assim, desde que a docência deixou de ser adstrita aos jesuítas e se passou à profissionalização da docência, surgiam às primeiras normas sobre a carreira, no que tange a formação, a jornada, as atribuições e a remuneração.

Percebe-se, todavia, que de fato, em toda história da carreira docente do Brasil esta jamais foi valorizada, se analisado pelo tripé formação-carreira-remuneração. É certo que a falta de valorização resulta na baixa atratividade da carreira e há estudos quanto a sua feminização por tal motivo, pautadas na concepção de que a remuneração para mulheres era suficiente, já que por longo período histórico foram privadas do mercado de trabalho e, a docência, uma das primeiras formas de ingresso nesta seara, permitia às mulheres jornadas compatíveis com as

países en desarrollo, la calidad de los docentes puede ser incluso más importante. Sin embargo, la mayoría de los sistemas educativos no atraen a postulantes con perfiles sólidos ni brindan capacitación eficaz a los docentes. Por ejemplo, en casi todos los países, los estudiantes de 15 años que aspiran a convertirse en docentes obtienen puntajes por debajo del promedio nacional en la prueba PISA. En 14 países de África al sur del Sahara, en las pruebas de lectura, un docente medio de sexto grado obtiene puntajes similares a los de los estudiantes de mejor rendimiento de ese mismo grado. Asimismo, se pierde mucho tiempo que debería destinarse al aprendizaje porque las horas de clase se dedican a otras actividades o porque los docentes están ausentes. En siete países de África al sur del Sahara, uno de cada cinco docentes estuvo ausente de la escuela el día en que los equipos de encuestadores realizaron una visita sin anunciar, y otro quinto no estaba en el aula, aunque se encontraba presente en la escuela. En estos estudios de diagnóstico no se pretende culpar a los docentes, sino más bien llamar la atención sobre la manera en que los sistemas educativos menoscaban el aprendizaje al no brindar apoyo a los docentes (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 2).

³⁴ En Finlandia, los maestros públicos también tienen estabilidad laboral y rara vez son despedidos. Son representados por un poderoso sindicato, que tiene gran influencia en los debates sobre políticas educativas. [...] En Finlandia, los maestros son muy valorados. La carrera docente es prestigiosa, exigente y está reservada para los más talentosos y esforzados. Sólo una quinta parte de todos los postulantes a programas de educación para maestros de escuela primaria ingresa a las universidades finlandesas. La admisión depende no sólo del rendimiento académico, sino también del interés y la pasión por convertirse en maestro. [...] En Finlandia se invierte mucho en la formación de quienes ingresan las facultades de educación. Dado que la profesión docente requiere una maestría en educación, se requieren cinco años de estudios universitarios para convertirse en un maestro calificado. [...] Sólo después de varios años de estudio y numerosas horas de experiencia práctica en el aula, es posible convertirse en maestro calificado a y estar preparado para estar a cargo de una clase sin ninguna supervisión (BANCO MUNDIAL, 2019, s/p.).

³⁵ Con excelentes maestros y una inmensa confianza en ellos, todo niño (incluidos aquéllos con algún tipo de discapacidad o necesidades educativas diferentes) puede recibir educación de calidad en una escuela cercana a su casa, en todo el país. Aunque los padres pueden elegir libremente una escuela para sus hijos, la mayoría prefiere los establecimientos más cercanos a sus lugares de residencia. Los maestros son respetados y la autonomía de la que gozan va acompañada de una gran responsabilidad. Ellos, y la sociedad, saben que el futuro de los niños está en sus manos (BANCO MUNDIAL, 2019, s/p.).

atribuições domésticas e a remuneração, entendia-se, não precisava ser significativa, pois as mulheres não eram arrimo de família (ROSEMBERG, 2009).

Ainda, aqueles que tentaram demonstrar a valorização docente, apresentam argumentos atrelados à jornada de trabalho, informam ser menor que de outras categorias, embora, como já demonstrado, o fazem erroneamente, ao creditar apenas as horas aula, sem incluir outras atividades típicas da docência, tais como, planejamento e preparação de aulas, correção de provas e trabalhos dentre outras.

Da análise dos instrumentos normativos acerca das políticas públicas de educação, vislumbra-se uma grande contradição, entre o que se preceitua e o que se observa na realidade.

Da leitura do texto constitucional de 1988, conforme alerta Saviani (2013), extrai-se conquistas atreladas à educação e à escola pública, mas tais avanços legislativos não resultaram nos avanços esperados, tendo em vista que muitos dispositivos não chegaram a ser efetivados ou foram distorcidos em seu sentido originário, como, por exemplo, a gestão democrática, que primava pela maior participação do professor na gestão escolar e na prática acabou sendo implementada como um elemento de atribuir a responsabilidade pelas mazelas e resultados da educação ao professor.

3 O PAPEL DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE

As políticas públicas de valorização docente integram o rol das políticas educativas e estas, conforme destaca Claude Lessard (2016), passaram por mudanças significativas ao longo do século XX, com a massificação e democratização dos sistemas educativos num contexto internacional. Assim, num primeiro período (1945-1973) houve a modernização e democratização da educação, em que competia ao Estado o papel de provedor de uma educação pautada na igualdade de oportunidades, sendo o direito à educação analisado à luz da teoria do capital humano³⁶. Seguido por um período mais conservador (anos 1970 até os anos 1990), com estreitamento do currículo, aumento das exigências para os alunos e centralização das políticas educativas. Após, surgiu um novo referencial de políticas educativas (1990 até hoje), pautado na produção dos conhecimentos e competências e a economia do saber.

Percebe-se, desta feita, que as políticas educacionais não sofrem influências apenas dos atores sociais locais, mas também internacionais, ante a globalização, tanto que as políticas de acesso universal à educação, com base na igualdade de acesso e oportunidades, são regulamentadas em âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), tais como artigo 26º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), princípio 7, da Declaração dos Direitos das Crianças (1959), artigo 13, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos (1966), entre outros. (LESSARD, 2016).

Dentre as inovações a respeito das políticas educativas encontram-se as questões atinentes ao quadro de funcionários do sistema de educação e, conseqüentemente, as políticas de valorização docente.

No Brasil, a valorização docente e a criação de um PSPN, passam a integrar os princípios basilares da educação, elencados na CF/88, promulgada num contexto de (re)democratização pós ditadura civil-militar.

Assim, será investigado como a judicialização pode ser utilizada como mecanismo de efetivação de tais políticas, para tanto, elegeu-se a CF/88 como marco inicial para a análise das políticas de valorização docente, seguida da criação de fundos de custeio (FUNDEF e FUNDEB), planos de carreira e fixação de um PSPN (cerne desta pesquisa), pautada no

³⁶ Segundo a Teoria do Capital Humano elaborada por Becker (1964) “O investimento em educação revela-se, portanto, cada vez mais uma alavanca de crescimento da riqueza dos estados. Doravante considerada como um importante fator de desenvolvimento econômico, a educação devia estar legitimamente o cerne das decisões governamentais” (LESSARD, 2016, p. 21).

neoinstitucionalismo, pela abordagem da ação pública.

Evidencia-se ainda que, por envolver dois direitos humanos fundamentais – educação e trabalho – a concretização das políticas públicas ensejou o surgimento “da judicialização da política, aumentando extraordinariamente o controle judicial sobre as decisões dos gestores públicos” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 9). Reforçam os autores que, cada vez mais, as políticas públicas são questionadas no Judiciário.

3.1 A judicialização no desenho institucional brasileiro.

A judicialização das políticas públicas inicialmente pode ser entendida como “a discussão da política sob o prisma do direito ou, mais propriamente, a transformação das questões políticas em questões jurídicas, a tensão entre a Constituição material e a Constituição formal” (ASENSI, 2010, p. 85).

Para melhor entender o instituto da judicialização, urge esclarecer que só é possível sua configuração em países pautados no princípio do estado democrático de direito, como o preceituado na CF/88.

A Carta Magna, em decorrência do contexto histórico em que foi redigida e promulgada – redemocratização do país pós-ditadura civil-militar – ficou conhecida como constituição cidadã. Trouxe em seu texto, direitos e garantias fundamentais (direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos políticos etc.). Dentre os direitos fundamentais atinentes à pesquisa, o instituto da judicialização se apresenta como uma arena de interface entre os direitos à educação, ao trabalho digno e ao acesso ao judiciário.

Ademais, do texto constitucional também se extrai a organização do Estado brasileiro, em que se optou pela tripartição dos poderes³⁷, que de forma simplista podem ser entendidos como: Poder Legislativo, a quem compete à atribuição de legislar; Poder Executivo, a quem compete à administração pública e o Poder Judiciário, que se incumbem de solucionar conflitos.

Outro dado que se extrai da leitura do texto constitucional, segundo Veríssimo (2008), é o notório redesenho da política no cenário nacional, que outorga enormes poderes de agenda ao Poder Executivo e atribui aos órgãos do Poder Judiciário “competência de controle” e transforma “esses órgãos em um importante fórum de contestação de políticas públicas e projetos de governo, em uma espécie de ‘segunda instância deliberativa’, que passou a ser largamente utilizada tanto pela sociedade civil quanto pelos partidos de oposição

³⁷ Art. 2º. CF: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (BRASIL, 1988).

(VERÍSSIMO, 2008, p. 409).

Pelo desenho constitucional, observa-se que os direitos fundamentais, em especial aqueles que demandem ônus ao erário público, podem e devem ser objeto de políticas públicas para sua implementação.

Nesse contexto, teoricamente, a administração pública teria o poder discricionário para estabelecer a agenda das políticas públicas para tal escopo em conformidade com a dotação orçamentária, entre outros fatores, levando-se em consideração o binômio mínimo existencial versus reserva do possível, que de forma sintética pode ser compreendida como garantir a todos o necessário para uma vida digna – e não mera sobrevivência – dentro das possibilidades orçamentárias do Estado, evitando-se comprometer as finanças do Estado e as demandas de interesse coletivo, para garantir direitos individuais, ainda que fundamentais.

Ocorre que as políticas públicas são, como outrora já mencionado, um constructo social, não se restringe a ação governamental, nem tampouco, ao texto de lei que a normatiza e, ante toda a complexidade que envolve a análise das políticas públicas, pelo viés neoinstitucionalista na abordagem da ação pública, evidencia-se a necessidade de governança, ou seja, necessário coordenar “os atores, os grupos sociais e as instituições governamentais a fim de construir coletivamente objetivos, metas e resultados que representem o consenso das forças vivas da sociedade” (LASCOUMES; GALÉS, 2012, p. 15).

Não obstante, a política pública não se restrinja a letra da lei:

[...] o direito exerce um papel preponderante em sua estruturação [...]. Assim, não se pode conceber políticas públicas efetivas sem o comprometimento governamental, forte articulação entre os atores envolvidos e uma estrutura jurídica capaz de viabilizar a correta implementação dos projetos, com resultados satisfatórios” (LASCOUMES; GALÉS, 2012, p. 15).

Nessa sistemática a feitura das políticas públicas e sua implementação não compete ao Poder Judiciário, mas sempre que houver conflito de interesses, descumprimento da normatização ou conflito com os ditames constitucionais, tal Poder poderá ser acionado. Nunes (2008, p.162) compreende o controle de constitucionalidade como o mecanismo de poder político do judiciário, já que possibilita a este invalidar leis e atos normativos emanados dos outros poderes. Frise-se, contudo, que o Poder Judiciário é inerte, portanto, só atua quando invocado.

Segundo Barroso (2009, p. 332):

A primeira grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário

deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes.

A judicialização surge assim, num primeiro plano, em decorrência do acesso à justiça garantido pela CF/88 e do processo de democratização, e:

Em resumo, a judicialização da política pode ser contextualizada tanto na expansão da área de atuação dos órgãos do Poder Judiciário, com a transferência de decisões da arena política para a arena judicial, quanto na propagação dos métodos típicos do processo judicial para fora dos tribunais, como a designação de relatores, votos, recursos, audiências públicas e até mesmo o socorro a precedentes (NUNES JUNIOR, 2008, p. 160).

Carvalho (2004) esclarece que a judicialização pode ser analisada sob dois enfoques, o normativo, que leva em conta a supremacia da Constituição Federal e o analítico, preocupado em definir, medir e avaliar o processo de judicialização. Salienta que a análise da judicialização evoluiu do pensamento comportamentalista para as análises da escolha racional ou do neoinstitucionalismo, opção desta pesquisa.

Pela escolha racional:

[...] os juízes compreendem que a sua capacidade para atingir certos objetivos depende, por sua vez, da capacidade de levar em consideração as preferências de outros atores políticos, das escolhas que esperam que eles façam e do contexto institucional em que operam (CARVALHO, 2004, p. 123/124).

Por seu turno, o neoinstitucionalismo surgiu em contraposição às escolas comportamentalistas e institucionalistas clássicas, analisando a influência das instituições nas políticas e no comportamento dos atores, segundo Rocha (2005), embora sejam teorias opostas, o marxismo e o pluralismo têm em comum o fato de partirem da perspectiva de que a “ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade” (ROCHA, 2005, p. 13), sendo que em reação a estas teorias surge a análise neoinstitucionalista, que coloca o Estado como foco e é ele que “passa a explicar a natureza das políticas governamentais” (Idib., p. 13). Assim:

[...] para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005, p. 14).

O neoinstitucionalismo possibilita “tomar consciência do caráter intrinsecamente contraditório de toda política” (MULLER; SUREL, 2012). Neste sentido, os autores citam como exemplo políticas públicas que incentivam o acompanhamento das mulheres grávidas, ao mesmo tempo, de forma paralela, limitam recursos para tais despesas.

Fazendo analogia ao tema da pesquisa, as políticas públicas de valorização docente preceituam piso salarial, jornada adequada, condições de trabalho, formação, evolução/progressão na carreira de forma horizontal e vertical, entre outros fatores, e no cenário político atual o governo federal anuncia congelamento do orçamento da educação por 20 (vinte) anos em decorrência da EC. nº 95/2016.

Percebe-se, tanto no exemplo dos autores, atinente as políticas públicas para mulheres grávidas e limitação de recurso na área, como da analogia feita por esta pesquisa, a respeito das políticas públicas de valorização docente e congelamento do orçamento da educação, que a criação da política, sem o correspondente aporte financeiro para implementá-la, resulta em contradição, pois faz com que a política nasça fadada ao insucesso, não sendo possível cogitar a eficiência da mesma se os recursos financeiros desde sua origem já é sabidamente insuficiente.

Nesse contexto de contradições o referencial neoinstitucionalista pela abordagem da ação pública, remete a pesquisa a analisar a judicialização e leva em consideração os atores, as instituições, os resultados, os processos e as representações (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

Assim, pelo desenho institucional da divisão dos Poderes e respectivos papéis, da expansão do acesso à justiça, da obrigatoriedade do cumprimento dos direitos fundamentais para garantir o mínimo existencial, percebe-se que a judicialização se apresenta como um instrumento de efetivação de políticas públicas.

Salienta Taylor (2007, p. 235) que:

[...]o Judiciário federal – como um todo, não me restringindo tão-somente ao STF – tem tido, e provavelmente continuará tendo, um impacto nas políticas públicas adotadas pelo governo federal, permitindo que algumas vozes minoritárias sejam incorporadas, ainda que minimamente ou de forma marginal, na elaboração dessas políticas.

Embora não exista consenso doutrinário acerca do conceito de judicialização, os métodos de análise e atributos, em síntese podem ser vistos como um fenômeno que demonstra a invasão do direito sobre o social, com o protagonismo do Judiciário na efetivação dos direitos sociais e coletivos, em especial pelo controle de constitucionalidade (ASENSI, 2010). Assim, “um sentido bastante simples da ideia de judicialização da política diz respeito ao papel que o Judiciário passou a desempenhar nas sociedades contemporâneas como polo ativo na

implementação de políticas públicas e efetivação de direitos” (Ibid., 2010, p. 82).

A judicialização resultou na utilização do Poder Judiciário como outra arena política, tendo em vista que:

[...] muitas das questões políticas que são transferidas para os Tribunais o são por partidos políticos ou por grupos de interesses e, portanto, isso não pode ser visto como um fenômeno jurídico ou como um fenômeno de usurpação de funções de um poder sobre o outro, mas como um fenômeno político (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 65).

Assim, o Poder Judiciário se apresenta como mais um espaço para debates relativos a questões morais/políticas e assume o protagonismo na efetivação dos direitos fundamentais. Acrescenta as autoras que:

[...] A revolução dos direitos humanos e a judicialização da política expandem a atividade judicial não só no sentido quantitativo, mas também porque assume esse poder o papel de concretizar direitos que só terão significado no caso concreto, o que os aproxima do papel do *judge-made-law* presente nos sistemas de tradição do *common law* (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 67).

A inter-relação entre política e direito tornou-se possível principalmente pelos mecanismos de controle de constitucionalidade e a ampliação dos instrumentos processuais – ação civil pública, mandado de segurança, ação popular etc. – e possibilita ao judiciário exercer controle nas ações do Poder Executivo e na efetivação de direitos. Assim, a judicialização pode ser definida como a discussão jurídica dos conflitos político-sociais (ASENSI, 2010).

[...] a condição *sine quad non* para a formação e intensificação da judicialização da política e das relações sociais seria a presença de um ambiente democrático em que as instituições do Estado Democrático de Direito, apesar de separadas e mantidas em sua autonomia administrativa, funcional e política, criam seus próprios mecanismos de interpenetração e controle mútuos (ASENSI, 2010, p. 84).

Maciel e Koerner (2002, p. 114) alertam que a democratização e a expansão do Poder Judiciário resultaram na “judicialização da política” e na “politização da justiça”, expressões correlatas que demonstram a inserção do Poder Judiciário na arena política, no papel de resolução de conflitos e demandas, através da revisão judicial de ações legislativas e executivas, “baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*” e na “introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito)” (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114).

Taylor (2007, p. 234) ressalta que:

O Judiciário – juntamente com os governadores, prefeitos e burocracias estatais, que também podem ter um impacto significativo na implementação das políticas públicas – desempenha um papel extremamente relevante para explicar essa dualidade. Os tribunais ampliam o leque de atores que podem influenciar a implementação de políticas públicas, mesmo depois de elas serem aprovadas por amplas maiorias legislativas.

Talvez, por essa nova atuação do Poder Judiciário, se discute a judicialização e o ativismo judicial, que não devem ser entendidos como sinônimos, segundo Barroso (2008, p. 3):

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam (sic.) os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Embora sejam termos que envolvam as decisões do Poder Judiciário, a judicialização e o ativismo judicial são distintos principalmente quanto a “politização do Poder Judiciário” e da “judicialização da política”. Assim, a judicialização envolve a análise pelo Poder Judiciário da hermenêutica jurídica aplicada ao caso concreto e prima pela supremacia da Constituição Federal. Acerca do ativismo, Barboza e Kozicki (2012, p. 65), ressaltam que:

Esse protagonismo do Judiciário é muitas vezes chamado de ativismo judicial, o qual deve ser entendido não quanto uma Corte é ocupada, mas quanto seus juízes estão dispostos a desenvolver o direito. As críticas e a controvérsia a respeito do ativismo judicial se dão especialmente por duas razões. A primeira diz respeito ao caráter contramajoritário dos juízes, que não teriam competência para elaborar novo direito, pois não foram eleitos pelo povo. A segunda questão é, em se aceitando que os juízes podem desenvolver a lei, quais seriam os critérios para definir que o desenvolvimento seria adequado.

Pode ainda ser entendido como “sendo aquele em que os juízes devem decidir os casos que lhes são apresentados e não evitá-los, de modo a realizar a justiça, especialmente

protegendo a dignidade da pessoa humana pela expansão da igualdade e da liberdade” (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 65).

Todavia, a pesquisa não vai estender suas análises sobre esse aspecto – ativismo judicial – mas sim da judicialização. Neste ínterim, o levantamento das decisões no STF e STJ a respeito das políticas públicas de valorização docente observarão o polo passivo, o polo ativo, o mérito da ação e seu resultado, pela análise de conteúdo das ementas, acórdãos e o inteiro teor das decisões.

3.2 Quais os legitimados para judicializar políticas públicas?

Quando se suscita a legitimidade para judicializar as políticas públicas, num primeiro plano se cogita quem pode ajuizar as ações, ou seja, integrar o polo ativo das demandas judiciais.

Como já explanado, as políticas públicas se destinam, conforme o desenho organizacional estabelecido na CF/88, à concretização de direitos fundamentais, portanto, além dos interessados diretos – o destinatário da política pública – também podem figurar no polo ativo o Ministério Público, a Defensoria Pública, os sindicatos, os partidos políticos etc.

Ainda, os instrumentos processuais, o juízo competente, o legitimado passivo, também devem permear a análise. Desta feita, para cada direito estabelecido pela política pública que gerou o conflito/controvérsia, deve ser indicado a qual direito fundamental ela se atrela, para dirimir estes fatores.

A presente pesquisa se restringe a análise das decisões do STF e STJ, por isso urge informar que um dos instrumentos processuais para suscitar direitos fundamentais garantidos por políticas públicas, refere-se ao controle de constitucionalidade, que engloba a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), inclusive por omissão (ADO), a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), previstas no artigo 102, “a” e §1º, da Constituição Federal.

Relativamente a ADI, convém informar que qualquer um dos legitimados (art. 103, I a IX³⁸) pode interpô-la perante o STF e suscitar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo

³⁸ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;

federal ou estadual (MENDES; BRANCO, 2013), sendo possível sua interposição “antes mesmo de produzir efeitos concretos, tendo a decisão eficácia contra todas as pessoas (*erga omnes*) e efeitos vinculantes em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública” (NUNES JUNIOR, 2008, p. 169).

Por seu turno, ADC, incluída pela EC nº 3/93, objetiva a preservação da presunção de constitucionalidade da lei ou ato normativo, sendo legítimos para interpô-la junto ao STF aqueles especificados no artigo 103, I a IX da CF/88 (NUNES JUNIOR, 2008).

E a ADPF, cujo processo e julgamento são regulamentados pela Lei nº 9.882/99, será utilizada quando “for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual e municipal, inclusive os anteriores à Constituição” (MEIRELLES, 2005, p. 715).

Podem propor a ADPF os mesmos legitimados a propor a ADI e a ADC (artigo 103, I a IX da CF/88), conforme determina a Lei nº 9.882/1999.

Acerca das ADIs e ADCs prescreve a CF/88, em seu art. 102, § 2º, que:

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

Desta forma, sempre que for questionada a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei que positiva uma política pública, a decisão do STF terá efeito vinculante e *erga omnes*, portanto, não sendo passível outra interpretação por outro tribunal ou esfera judicial, nem tampouco descumprimento por qualquer dos entes da administração pública.

Uma inovação apresentada pela EC nº 45/2004, foi a previsão dos institutos da Repercussão Geral e da Súmula Vinculante, e nesse aspecto, convém antecipar, como será explanado na quarta seção desta pesquisa que, sobre a judicialização da política pública de valorização docente, foi declarada a repercussão geral, em decorrência das ações interpostas nos tribunais de todo o país após a decisão da ADI nº 4617.

A CF/88 ampliou o rol dos legitimados a exercer o controle de constitucionalidade das leis ao incluir a sociedade civil, “através dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, das confederações sindicais ou das entidades de classe de âmbito

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1988).

nacional” (VERÍSSIMO, 2008, p. 411). Neste sentido:

Não somente as ações diretas de inconstitucionalidade e os mandados de segurança têm sido instrumentos utilizados para limitar a ação de outros poderes pelo Poder Judiciário, no que concerne à defesa da Constituição e à proteção dos direitos fundamentais. Na verdade, outros instrumentos com potencial para judicializar a política, no Brasil, são também comumente utilizados, como a ação popular, a ação civil pública e o mandado de injunção, entre outros (NUNES JUNIOR, 2008, p. 167).

Convém ainda informar que, além do controle de constitucionalidade, também são instrumentos processuais para controlar a atuação do Poder Administrativo o mandado de segurança, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de injunção e o *habeas data*.

O mandado de segurança pode ser individual ou coletivo, está previsto no artigo 5º, LXIX e LXX, da CF/88 e na Lei nº 12.016/2009, “é a ação de fundamento constitucional pela qual se torna possível proteger direito líquido e certo do interessado contra ato do Poder Público ou de agente de pessoa privada no exercício de função delegada” (CARVALHO FILHO, 2014 p. 1046).

A ação popular, prevista o artigo 5º, LXXIII, da CF/88 e na Lei nº 4.717/65 é a via constitucional,

[...] posta à disposição de qualquer cidadão (eleitor) para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a eles equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural (MEIRELLES, 2005, p. 712).

Percebe-se assim que não é qualquer pessoa que tem legitimidade para ingressar com a ação popular, segundo Súmula nº 365 do STF pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular e “para fins de Ação Popular, entende-se que cidadão é todo brasileiro em pleno gozo de seus direitos políticos, devendo inclusive comprovar que votou na eleição anterior ao ajuizamento da ação” (MARINELA, 2014, p. 1079).

A ação civil pública, prevista no artigo 129, III, da CF/88, na Lei nº 7.347/85 e na Lei nº 8.437/92 é:

[...] o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular (MEIRELLES, 2005, p. 712).

Ademais, são legitimados a propor ação civil pública conforme dispõe o artigo 5º, da Lei nº 7.347/85: I. o Ministério Público; II. a Defensoria Pública; III. a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV. a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V. a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Como observa Mazzili (2004, p. 51):

É concorrente e disjuntiva a legitimação ativa para a propositura de ações civis públicas ou coletivas em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, pois cada um dos co-legitimados pode ajuizar essas ações, quer litisconsorciando-se com outros, quer fazendo-o isoladamente. É concorrente, porque todos os co-legitimados do art. 5º da LACP ou do art. 82 do CDC podem agir em defesa de interesses transindividuais; é disjuntiva porque não precisam comparecer em litisconsórcio.

Devido ao objeto da pesquisa, não se faz necessário explanar acerca do mandado de injunção e do *habeas data*, previstos ambos no artigo 5º da CF/88, LXXI e LXXII, respectivamente.

3.3 Efeitos da judicialização das políticas públicas.

A judicialização se apresenta como instrumento capaz de garantir efetividade às políticas públicas e se tornou possível devido ao texto constitucional. Destaca Veríssimo (2008, p. 413) que:

[...] a Constituição de 1988 está na base do processo de judicialização da vida pública brasileira, tendo sido responsável por desenhar a face protagônica que a justiça e o STF em particular ostentariam a partir da década de 1990, seus mecanismos de ampliação do acesso à justiça, aliados à aparente disposição dos tribunais em exercer ativamente as competências de revisão que lhes foram atribuídas, também respondem, em contrapartida, por boa parte da crise de eficiência que acompanhou a atuação do Judiciário a partir dessa mesma década.

Uma das vantagens da judicialização, segundo Barboza e Kozick (2012, p. 62), é a proteção dos direitos fundamentais das minorias, “podendo-se afirmar que o controle de constitucionalidade é um dos maiores recursos disponíveis para as minorias políticas contra as decisões políticas majoritárias”.

Entretanto, apesar das vantagens da judicialização das políticas públicas que possibilitou aos interessados se socorrer ao Poder Judiciário como forma de controle aos atos administrativos, sempre que o Estado, por ação ou omissão, ofender direitos que positivam tais políticas, existem críticas a esse instituto.

Segundo Barroso (2008, p. 24), uma das críticas à judicialização das políticas públicas reside na falta de legitimidade democrática do Poder Judiciário e ressalta que “não são poucos os que sustentam a impropriedade de se retirar dos poderes legitimados pelo voto popular a prerrogativa de decidir de que modo os recursos públicos devem ser gastos”.

O argumento utilizado para rebater essa falta de legitimidade reside na ideia de que “o procedimento legislativo pode dar origem à tirania da maioria e que essa maioria, constantemente, viola ou constrange o exercício de direitos individuais ou das minorias” (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 64).

Outro aspecto que também enseja reflexão acerca das vantagens e desvantagens da judicialização das políticas públicas é a figura do juiz ou ministro que de forma monocrática ou colegiada, decidirá a causa, tendo em vista que se trata de pessoas, sujeitas as mais diversas influências, sendo falaciosa a neutralidade da Justiça.

Ressalta Bourdieu (2000, p. 224-225):

[...]a interpretação da lei nunca é o ato solitário de um magistrado ocupado em fundamentar na razão jurídica uma decisão mais ou menos estranha, pelo menos em sua gênese, à razão e ao direito, e que agiria como hermenêuta preocupado em produzir uma aplicação fiel da regra, como julga Gadamer, ou que atuaria como lógico agarrado ao rigor dedutivo de seu ‘método de realização’, como queria Motulsky. Com efeito, o conteúdo prático da lei que se revela no veredicto é o resultado de uma luta simbólica entre profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais, portanto, capazes de mobilizar, embora de modo desigual, os meios ou recursos jurídicos disponíveis, pela exploração das ‘regras possíveis’, e de os utilizar eficazmente, quer dizer, como armas simbólicas, para fazerem triunfar sua causa; o efeito jurídico da regra, quer dizer, sua significação real, determina-se na relação de força específica entre os profissionais[...].

Outra crítica apresentada por Taylor e Ros (2008) é que muitas vezes os diferentes atores políticos fazem uso dos tribunais com o objetivo de retardar, impedir, desmerecer e/ou declarar sua oposição à determinada política pública, mesmo ciente de que o recurso não tem sustentação jurídica, assim a judicialização pode ser usada por tais atores como tática política a ser usada por membros da oposição.

Apontam que a judicialização também pode ser usada como um “instrumento de governo”, ou seja, em algumas situações o próprio administrador público procura a Suprema

Corte para que esta se pronuncie sobre uma política pública nos interesses do próprio governo, chamando-a de “mão amiga” (TAYLOR; ROS, 2008).

Ainda, sobre o uso político das cortes destacam que:

[...] também pode ser empregado, a exemplo do que fazem os partidos opositoristas, para que o governo declare sua oposição a determinadas medidas, eventualmente impopulares, tomadas por Casas legislativas ou tribunais, especialmente referentes ao aumento dos próprios salários ou de seus gastos com pessoal, entre outros (TAYLOR; ROS, 2008, p. 842/843).

Embora a presente pesquisa se atenha as decisões do STF e do STJ quanto as políticas de valorização docente positivadas, é fato que o Poder Judiciário por este instituto, não influencia apenas a respeito da interpretação da lei já aprovada e em vigência. Neste sentido:

[...] o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da deliberação quanto na hora da implementação com uma variedade de possíveis estratégias: sinalizando as fronteiras permitidas para a alteração da política pública, sustentando-a e legitimando-a diante da possível oposição, atrasando uma decisão sobre uma determinada política e, assim, controlando a agenda de deliberação da política pública ou, até mesmo, alterando ou rejeitando a proposta após sua implementação (TAYLOR, 2007, p. 243).

Appio (2004), ao analisar o controle judicial das políticas públicas no Brasil, esclarece que a intervenção dos juízes pode ocorrer em três momentos, na formulação, na execução ou na avaliação da política pública, não sendo garantia de seu sucesso, mas apresentando-se como um dos fatores que interferem no processo de decisão política. O Poder Judiciário intervém, assim, não apenas ao invalidar determinado ato administrativo decorrente de uma política pública normatizada, mas assume uma função substitutiva, através de uma atividade administrativa do Poder Judiciário ou, ainda, nos casos de controle de constitucionalidade, exercem atividade legislativa.

Destacam Ximenes, Oliveira e Silva (2017) que as decisões, decorrentes da judicialização de políticas públicas educacionais, provocam efeitos diretos e indiretos, no sistema educacional e no sistema de justiça; afetam o processo de políticas públicas – sua formulação, implementação e avaliação – e (re)significa o sistema de justiça, o qual deixa de ser um ator externo que atua em aspectos pontuais com decisões apolíticas e se torna um agente permanente no processo de políticas públicas, impondo, ainda, adequações financeiras e administrativas do Executivo para responder à judicialização.

Salientam que a judicialização pode interferir: (i) na formulação de políticas públicas

quando o Poder Executivo se antecipa às decisões judiciais ou reage às decisões judiciais; (ii) na implementação da política pública, quando a política já planejada é afetada ou alterada pela decisão judicial e (iii) na avaliação, tendo em vista que a judicialização gera um “feedback”.

Assim:

[...] conscientemente ou não e a seu modo, também o Judiciário formula, implementa e avalia a política pública, no caso, a política de prestação jurisdicional que é sua atribuição exclusiva; e, com essa atividade, pode produzir efeitos nos ciclos das demais políticas públicas (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017, p. 13-14).

Appio (2004) enfatiza que a substituição da atividade legislativa pelo Poder Judiciário se dá através do controle concentrado de constitucionalidade e interfere no exercício das atividades dos demais poderes, por ser o poder responsável por verificar a compatibilidade das atividades do Poder Executivo e do Poder Legislativo com a Constituição Federal, sendo, portanto, a intervenção judicial, compatível com a democracia.

Grinover e Watanabe (2011) destacam que as políticas públicas objetivam garantir o mínimo existencial imprescindível a garantia da dignidade humana e, para garantir o cumprimento de tais políticas, o Poder Judiciário deve pautar sua atuação no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Deve ainda considerar, conforme o caso concreto a reserva do possível, ou seja, se a administração possui dotação orçamentária para implementação de tal(is) política(s). Todavia, em casos de urgência e violação ao mínimo existencial, a reserva do possível não pode constituir óbice à efetivação do direito. Por derradeiro, as decisões judiciais que determinam o cumprimento e efetivação de uma política pública, se descumprida pode ensejar à Administração Pública sanções tais como: multa diária; responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, artigo 11, II); intervenção no Estado ou Município conforme disposto nos artigos 34, VI e 35, IV, da CF/88; crimes de responsabilidade e de desobediência (Decreto Lei nº 201/67, artigo 1º, XIV).

Com relação a dotação orçamentária para implementação de uma política pública, salienta Appio (2004) tratar-se de discricionariedade e atividade típica do Poder Legislativo – que aprova a lei orçamentária anual – e, do Poder Executivo – que a elabora. Conferir o Poder Judiciário tal prerrogativa, culminaria num superpoder, pois concentraria as funções legislativas, executivas e judiciais nas mãos deste poder, o que resultaria numa tensão institucional, denominada “crise de governabilidade”. Salienta que “A hipertrofia do Poder Judiciário é, contudo, democraticamente tão indesejável quanto sua indolência” (Ibid., p. 343) e complementa que:

O controle judicial da formulação de políticas públicas implicará a substituição da vontade dos membros dos demais Poderes pela vontade dos juízes, ou seja, a substituição de um ato de vontade de agentes estatais eleitos pela vontade dos não eleitos. Somente a própria Constituição Federal poderá fornecer um argumento forte o suficiente para imprimir ao jogo político esta nova variante, sem que este fenômeno implique a ruptura com o equilíbrio político no país. O princípio democrático depende, portanto, da força normativa da Constituição (APPIO, 2004, p. 244).

Dentre os efeitos da judicialização das políticas públicas, ante o desenho constitucional vigente, que ampliou o poder do STF e modificou os arranjos institucionais entre democracia e constitucionalismo (VIEIRA, 1994), pode-se citar o aumento de poder no sistema político do Poder Judiciário, em específico, do STF, cujas discussões têm versado sobre temas de natureza político moral e expandiu sua atividade legiferante, passando, “do campo do exercício de autoridade para o exercício de poder [...] fazendo do Tribunal um co-autor (sic) do constituinte originário na arquitetura da representação política brasileira” (VIEIRA, 2008, p. 451).

Assim, ao analisar as políticas de valorização docente, optou-se por investigar qual a influência do Poder Judiciário na efetivação destas, a partir da lei do PSPN e da decisão da ADI nº 4167, por meio da coleta de dados extraídos das decisões do STF e do STJ.

3.4 O poder judiciário brasileiro e as competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

O artigo 92, da CF/88 apresenta os órgãos do Poder Judiciário e sua hierarquia, que resulta no organograma explicitado na figura 1:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A - o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

II-A - o Tribunal Superior do Trabalho;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

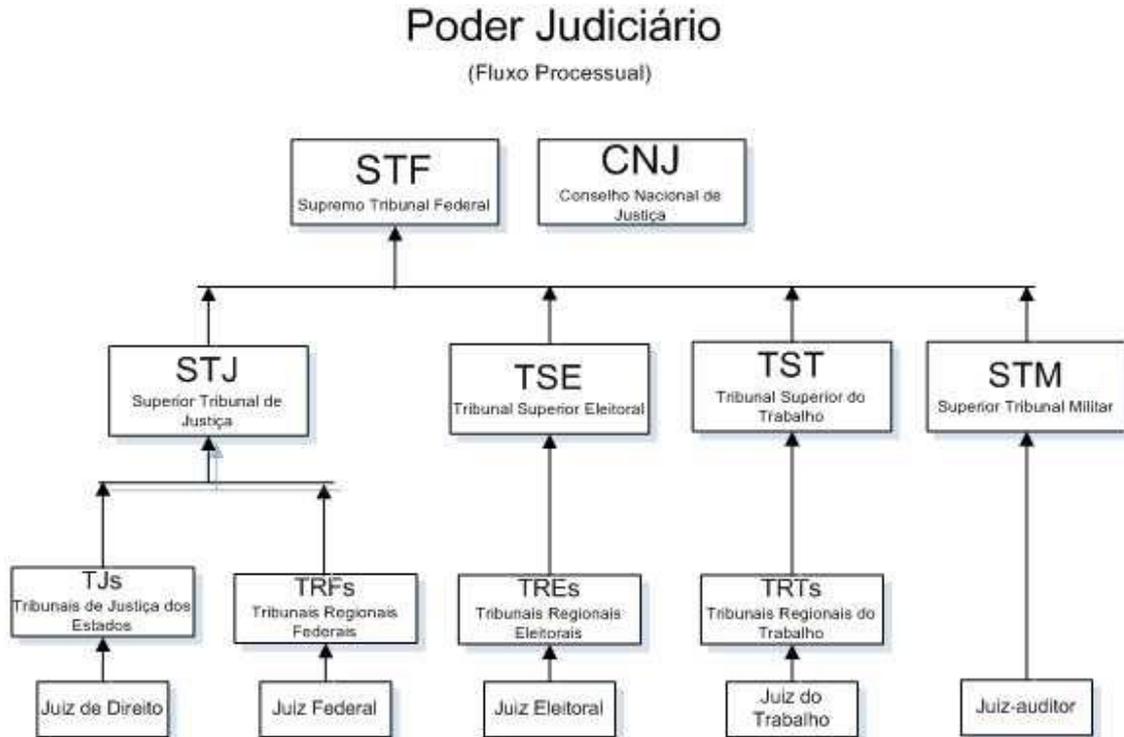
V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

Figura I: Organograma do Poder Judiciário.

Fonte: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/STF__Brasil__Estrutura_e_Atribuicoes.pdf> Acesso: 10/06/2018.

3.4.1 Supremo Tribunal Federal

A CF/88, relativamente ao Supremo Tribunal Federal, dispõe que:

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (BRASIL, 1988).

Estabelece no artigo 102 a competência, ao dispor no *caput* que “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição” e elenca nos incisos e alíneas, os instrumentos processuais que lhe compete julgar, dos quais, interessa à esta pesquisa:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou

última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (BRASIL, 1988).

Desta forma, a CF/88 “colocou o STF em uma posição de absoluto destaque na política nacional, transformando-o em um órgão que passou, pouco a pouco, a agir declaradamente como uma das mais importantes instâncias políticas da nação” (VERÍSSIMO, 2008, p. 410)

Salienta o autor que o texto constitucional alçou o STF como responsável pela “guarda” da Constituição, ampliando a via de acesso a este órgão ao ampliar o rol dos legitimados a exercer controle concentrado de constitucionalidade e ao facilitar o controle difuso ao eliminar o requisito de relevância geral como pré-requisito do recurso extraordinário (VERÍSSIMO, 2008).

No controle concentrado de constitucionalidade o STF, analisa a constitucionalidade de leis ou atos normativos, de ADI, ADI por omissão, ADC e ADPF, interpostas diretamente nesta corte, atua, portanto, de forma originária (NUNES JUNIOR, 2008).

Já no controle difuso de constitucionalidade, o STF:

[...] atua, por meio da competência recursal, como órgão de revisão das causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: (i) contrariar dispositivo da Constituição; (ii) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; (iii) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição; (iv) julgar lei local contestada em face de lei federal (art. 102, III, “a”, “b”, “c” e “d”) (NUNES JUNIOR, 2008, p. 166).

A CF/88 atribuiu ao STF um “papel de mediação de interesses e arbitramento de disputas entre atores políticos, sobretudo entre governo e oposição” (VERÍSSIMO, 2008, p. 412) e por ser o guardião da Constituição, não tem como missão a simples solução de controvérsias, “mas sim a de estabilização da interpretação constitucional em um regime de controle misto, no qual a importância do controle difuso exercido pelos mais diversos órgãos judiciários do País, é significativa” (VERÍSSIMO, 2008, p. 414).

Vieira (2008) cunhou a expressão “supremocracia”³⁹ ante a ampliação do papel do STF

³⁹ Supremocracia tem aqui um duplo sentido. Em um primeiro sentido, o termo supremocracia refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário. Criado há mais de um século (1891), o

como guardião dos ideais democráticos, tais como justiça e igualdade, gerando a paradoxal situação de que ao suprir as lacunas do sistema representativo com suas decisões o tribunal contribuiu para a crise da democracia e do sistema representativo, o que tem resultado no aumento de pesquisas acerca do papel desempenhado por este tribunal no cenário atual, por um viés mais institucionalista. Esclarece que:

O STF está hoje no centro de nosso sistema político, fato que demonstra a fragilidade de nosso sistema representativo. Tal Tribunal vem exercendo, ainda que subsidiariamente, o papel de criador de regras, acumulando a autoridade de intérprete da Constituição com o exercício de Poder Legislativo, tradicionalmente exercido por poderes representativos (VIEIRA, 2008, p. 441).

Convêm informar que pelo Regimento Interno do STF (artigo 93 e seguintes) o julgamento de alguns processos que chegam a Suprema Corte são de competência do Presidente, outros podem ser julgados pela via monocrática – nestes casos a atribuição, fixada em lei para o julgamento, é do relator – ou por colegiado, hipótese em que o julgamento pode se dar nas Turmas ou no Plenário e resulta neste caso na prolação do acórdão.

Conforme se extrai do sítio eletrônico do STF, a Corte Suprema atualmente é composta pelos seguintes ministros(as): Ministra Cármen Lúcia (Presidente); Ministro Dias Toffoli (Vice-Presidente); Ministro Celso de Mello (Decano); Ministro Marco Aurélio; Ministro Gilmar Mendes; Ministro Ricardo Lewandowski; Ministro Luiz Fux; Ministra Rosa Weber; Ministro Roberto Barroso; Ministro Edson Fachin e Ministro Alexandre de Moraes (STF, 2019).

3.4.2 Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça foi criado pela CF/88, tratando-se de “um novo tribunal de sobreposição em matéria infraconstitucional [...] destinado a absorver parte das competências antes atribuídas ao Supremo Tribunal Federal” (VERISSIMO, 2008, p. 412).

Supremo Tribunal Federal sempre teve uma enorme dificuldade em impor suas decisões, tomadas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, sobre as instâncias judiciais inferiores. [...] Assim, supremocracia diz respeito, em primeiro lugar, à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo de governar jurisdicionalmente (rule) o Poder Judiciário no Brasil. [...] Em um segundo sentido, o termo supremocracia refere-se à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes. [...] A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias (VIEIRA, 2008, p. 444-445).

Segundo o Conselho Nacional de Justiça o STJ:

É a última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais (não relacionadas diretamente à Constituição Federal), responsável por uniformizar, padronizar, a interpretação da Constituição em todo o Brasil. É composto por 33 ministros nomeados pelo presidente da República a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio STJ. Como órgão, o STJ aprecia os recursos vindos da Justiça comum (estadual e federal). Sua competência está prevista no art. 105 da Constituição Federal, que estabelece quais podem ser os processos iniciados no STJ (originários) e aqueles em que o tribunal age como órgão de revisão, inclusive nos julgamentos de recursos especiais (CNJ, 2018).

Esta corte criada pela CF/88, artigo 27, do ADCT, é composta por 33 ministros, escolhidos em conformidade com o disposto no art. 104, parágrafo único, da CF/88:

Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros.

Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo: I - um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;

II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94 (BRASIL, 1988).

Convém informar que a escolha do Presidente da República se pautará numa lista tríplice⁴⁰ formulada pelo próprio tribunal e o indicado ainda passará por uma sabatina no Senado Federal, pela Comissão de Constituição e Justiça antes da nomeação.

O artigo 105, da CF/88 traz a competência do STJ, sendo que sinteticamente o sítio eletrônico do STJ, explana que é sua atribuição uniformizar e interpretar as leis federais, sendo responsável dos casos cíveis e criminais que não envolvam assunto constitucional ou justiça especializada, sendo o Recurso Especial (REsp) o principal tipo de processo julgado pelo STJ, podendo ter caráter repetitivo quando houver múltiplos recursos sobre uma mesma questão legal.

Atualmente o STJ possui a seguinte composição: Laurita Hilário Vaz (Presidente);

⁴⁰ Conforme art. 10, VI c/c art. 171, parágrafo único do Regimento Interno do STJ, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério Público (MP) indicam seus representantes em lista sêxtupla, na sequência o STJ, escolhe um dos nomes indicados pela OAB, um indicado pelo MP e indica um membro da magistratura (Juiz ou Desembargador).

Humberto Eustáquio Soares Martins (Vice-Presidente); Antonio Carlos Ferreira; Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin; Antonio Saldanha Palheiro; Assusete Dumont Reis Magalhães; Benedito Gonçalves; Fátima Nancy Andrichi; Felix Fischer; Francisco Cândido de Melo Falcão Neto; Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes; João Otávio de Noronha; Joel Ilan Paciornik; Jorge Mussi; Luis Felipe Salomão; Luiz Alberto Gurgel de Faria; Marcelo Navarro Ribeiro Dantas; Marco Aurélio Bellizze Oliveira; Marco Aurélio Gastaldi Buzzi; Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues; Maria Thereza Rocha de Assis Moura; Mauro Luiz Campbell Marques; Napoleão Nunes Maia Filho; Nefi Cordeiro; Paulo de Tarso Vieira Sanseverino; Paulo Dias de Moura Ribeiro; Raul Araújo Filho; Regina Helena Costa; Reynaldo Soares da Fonseca; Ricardo Villas Bôas Cueva; Rogerio Schietti Machado Cruz; Sebastião Alves dos Reis Júnior e Sérgio Luíz Kukina (STJ, 2019).

Conforme disposto no Regimento Interno, o STJ se organiza internamente para julgar da seguinte forma: (i) Plenário: todos os ministros se reúnem para assuntos administrativos; (ii) Corte Especial: composta pelos 15 ministros mais antigos para julgar ações penais contra governadores e outras autoridades ou decidir recursos que haja interpretação divergente entre o órgão especializado do tribunal; (iii) Seções: composta por 10 ministros, sendo 3 seções especializadas – 1ª Seção(direito público), 2ª Seção (direito privado), 3ª Seção (direito penal); (iv) Turmas: composta por 5 ministros, sendo 6 turmas especializadas – 1ª e 2ª Turma (direito público), 3ª e 4ª Turma (direito privado) e 5ª e 6ª Turma (direito penal).

3.5 O papel da judicialização das políticas de valorização docente

Neste tópico será analisado qual o papel da judicialização das políticas de valorização docente, com base na doutrina pátria a respeito da função do Poder Judiciário, em especial o STF e o STJ, para garantir a efetivação de tais políticas.

Conforme dito alhures, a normatização não é a política pública, mas sim instrumento pelo qual a política pública se exterioriza. Portanto, as normas infraconstitucionais, pós CF/88, em atendimento aos preceitos desta, definiram, regulamentaram e especificaram como, quando, por quem, com que recursos e quem devem ser contemplados pelas políticas públicas de valorização docente. Neste sentido:

As políticas públicas não se confundem com os direitos. Por essa razão, salvo excepcionalmente, a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos, cuja efetivação, especialmente no caso dos direitos econômicos, sociais e

culturais, ditos, elípticamente, sociais, depende das políticas públicas (BUCCI, 2009, p.10).

Desta forma, uma vez normatizadas as políticas públicas e instituídos seus planos e programas para implementação e efetivação, em caso de descumprimento – total ou parcial – do Poder Executivo, por ações contrárias ao determinado nestes instrumentos ou por omissão, ainda, quando o Poder Legislativo regulamenta em contrariedade aos dispositivos Constitucionais – poderá o Poder Judiciário ser instado a se manifestar. Conforme discorre Canela Junior (2011, p. 148):

Assim, o Poder Judiciário tem uma atribuição constitucional residual em matéria de políticas públicas, não podendo intervir indistintamente em tais políticas desenvolvidas pelos demais poderes, mas somente em caso de omissão ou contrariedade com os núcleos constitucionais de irradiação dos direitos sociais.

A judicialização da política pública implica, como discorre Ribas e Souza Filho (2014, p. 41), “que questões políticas e sociais não estão mais sendo decididas somente pelas instâncias políticas tradicionais – Executivo e Legislativo – mas também pelo Poder Judiciário”. Assume assim o Poder Judiciário um papel de controle acerca da efetividade da política pública.

Desta forma, o Poder Judiciário deverá pautar suas decisões nas finalidades esculpidas pela CF/88, nos direitos fundamentais tutelados por tais políticas e, neste aspecto, novamente se justifica a escolha da análise das decisões do STF com relação ao tema pesquisado, já que a CF/88, ao estabelecer seu sistema de controle de constitucionalidade, erigiu o Supremo à função de guardião da Constituição, o que faz dessa corte o órgão mais poderoso desse sistema e permite-lhe, inclusive, se sobrepor à soberania popular exercida pelo poder constituinte reformador, como ocorre, por exemplo, quando o STF se manifesta quanto a inconstitucionalidade de uma EC, mesmo esta tendo um trâmite rigoroso de aprovação – aprovação em dois turnos, nas duas casas legislativas do Congresso Nacional, por três quintos dos votos (artigo 60, § 2º, CF/88). (VIEIRA, 1994)

Duarte (2016) assevera que o papel do Poder Judiciário, no que tange ao cumprimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão – direitos sociais, tais como a educação e o trabalho não se restringe à análise do cumprimento ou descumprimento da lei, mas se amplia para o exame da concretização das políticas públicas estabelecidas para sua efetivação. Afinal,

Os direitos sociais não são políticas públicas nem devem ser confundidos com elas. São direitos fundamentais, cuja satisfação integral requer programas,

recursos públicos, os quais, em circunstâncias de escassez, são alocados segundo a dinâmica política, que combina tempo e definição de prioridades (BUCCI, 2009, p. 10).

Nesta tese, têm-se dois direitos fundamentais sociais em análise – o direito à educação e o direito ao trabalho digno – com fulcro na finalidade dos dispositivos constitucionais (artigo 206, V e VIII) que elegeram como princípio basilar da educação, a valorização docente, assegurada por planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos e piso salarial profissional nacional. Destarte, deve o Poder Judiciário analisar os meios empregados para atingir tal escopo: a valorização docente.

A atuação do Poder Judiciário, decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, segundo Streck (s/d) permite a este poder suprir a inércia do Executivo e do Legislativo, quando houver ofensa à Constituição, tanto que o constituinte brasileiro elencou instrumentos para que a sociedade acione o Poder Judiciário ante a inércia dos demais poderes, tais como o mandado de injunção, a inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, entre outros.

Assim, o controle de constitucionalidade rompe com a tradicional divisão dos poderes, politizando a atuação dos juízes, contudo, sem vinculação partidária destes, mas sim, vinculação aos objetivos do Estado (CANELA JUNIOR, 2009).

A judicialização das políticas públicas inclui o Poder Judiciário nas discussões políticas antes adstritas ao Poder Legislativo e Poder Executivo e, embora os juízes não tenham sido escolhidos pelo povo – já que não são eleitos – a inclusão desse Poder nesta seara, não ofende o princípio da democracia, pois segundo Appio (2004) estabelecer um controle judicial aos outros Poderes, garante a proteção dos direitos e garantias individuais, o controle das políticas públicas e, embora tal controle judicial não seja garantia de sucesso de tais políticas, resulta na ampliação dos envolvidos na formulação das mesmas, correspondendo a uma concepção contemporânea sobre democracia.

Ribas e Souza Filho (2014, p. 47) afirmam que “o papel do Judiciário é justamente preservar o processo democrático e promover os valores constitucionais”, pois ainda que uma lei precise da aprovação da maioria dos representantes eleitos pelo povo, não significa que sempre reflete a democracia, esta pressupõe também o respeito aos direitos fundamentais, inclusive das minorias, e para proteger qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito fundamental-social o Poder Judiciário poderá ser acionado, assim:

[...] para fazer valer a Constituição e para realizar os valores democráticos,

exige-se do Judiciário a sua desneutralização, liberando-se o juiz do estrito princípio da legalidade e da responsabilidade exclusivamente retrospectiva, obrigando-o a uma responsabilidade prospectiva, preocupada com a realização das finalidades políticas que a Constituição prescreve, tanto quanto o Executivo e o Legislativo (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014, p. 48)

Streck (2003) assevera que o controle judicial das políticas públicas não significa judicialização da política, mas do cumprimento de direitos fundamentais integrantes do núcleo político do Estado Social preceituado pela CF/88. No mesmo sentido Bucci (2009) salienta que as decisões judiciais associadas ao controle de políticas públicas, são na verdade, cumprimento de direitos sociais.

Apresentado qual o papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas que se apresentam como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais sociais, ou seja, interferir nas ações/omissões do Poder Executivo e do Poder Legislativo para garantir o princípio do Estado Democrático de Direito, preceituado na CF/88; necessário analisar quais os mecanismos preceituados pela própria Constituição para tal escopo.

De modo amplo, segundo Mendes e Branco (2013), a CF/88 apresenta garantias processuais para assegurar o cumprimento de direitos fundamentais de caráter judicial, tendo em vista que os direitos humanos limitam o poder daqueles que têm a competência para criar e modificar o direito, sempre que no exercício desta atividade violar direitos.

Assim, com fulcro no artigo 5º, XXXV, da CF/88, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito, dispondo para sua efetiva proteção: (i.) destinados à defesa de posições individuais, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data* e o mandado de injunção (artigo 5º, LXVIII a LXXII); (ii.) como instrumento de defesa de interesse geral, a ação popular (artigo 5º, LXXIII) e a ação civil pública (artigo 129, III) ou (iii) de processos objetivos de controle de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta por omissão e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No item 3.2., definiu-se cada uma dessas ações, hipóteses de cabimento, legitimados etc. motivo pelo qual se dispensa novamente tal apreciação. Frise-se que em casos de ofensa a direitos fundamentais sociais, por atos ou omissões do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, pelos meios processuais arrolados, poderá o Poder Judiciário ser acionado para analisar a inconstitucionalidade material ou formal, ou seja, quando há ofensa à Constituição ou inobservância da competência ou do processo legislativo, respectivamente⁴¹.

⁴¹ Mendes e Branco (2013) discorrem que “os vícios matérias dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição” (p. 1018)

Convém ainda informar que, nosso sistema constitucional prevê um controle preventivo e um repressivo. Somente interessa a pesquisa o repressivo, aplicável após a edição da lei ou prática do ato administrativo, através da judicialização. O controle preventivo é aplicável pelas comissões do Congresso Nacional ou pelo veto e sanção do Presidente da República, etapas não analisadas neste estudo.

Ainda, sobre os aspectos processuais necessários para melhor compreensão do tema, insta informar que o controle de constitucionalidade pode ser concentrado – quando arguida a inconstitucionalidade originariamente no STF – ou difuso, quando arguida no bojo de outro processo desde a primeira instância. No primeiro caso gera efeitos *erga omnes* e no segundo, efeitos *inter-partes*.

Apresentado esse sucinto panorama processual acerca da (in)constitucionalidade convém indicar como tal controle judicial se aplica às políticas de valorização docente.

A valorização docente no Brasil está esculpida como princípio basilar do direito à educação (artigo 206, V, da CF/88). Da norma em comento extrai-se que, para efetivação deste direito fundamental social⁴², é imperioso que o docente seja valorizado, motivo pelo qual políticas públicas para tal escopo devem ser elaboradas e executadas, pautadas, entre outros elementos, na positivação de planos de carreira, ingresso mediante concurso público de provas e títulos e fixação de um piso salarial (artigo 206, VIII, da CF/88).

Em decorrência dos preceitos constitucionais, foram editadas inúmeras leis no âmbito federal, estadual e municipal para tentar atingir tal valorização, assim: criaram-se planos de carreira; fixou-se um piso salarial pela lei do PSPN; estabeleceram-se metas e ações no PNE; criaram-se fundos para garantir o custeio dessa demanda (FUNDEF, FUNDEB), entre outras ações.

Ante a positivação da política pública de valorização docente surge a possibilidade do controle judicial com o escopo de aferir e garantir suas finalidades e o cumprimento da Constituição. No desempenho desse papel o Poder Judiciário pode determinar ações a serem efetivadas pelo Poder Público ou inibir ações, se inconstitucionais.

Na sistemática processual brasileira, o acionamento do Poder Judiciário com referência

e “os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei” (p. 1016).

⁴² Segundo Mendes e Branco (2013, p. 611) “os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos seus titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua acepção como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático”.

as políticas públicas de valorização docente pode ocorrer de forma individual – cada docente que se sentir lesado ou ameaçado em seu direito pode fazê-lo, por meio do ingresso de ação na justiça comum (se estatutário) ou na justiça trabalhista (se celetista), há ainda a opção de ações coletivas impetradas pelo sindicato da categoria, a atuação do Ministério Público⁴³ ou da Defensoria Pública⁴⁴.

As ações individuais trazem à tona a discussão de um conflito cuja solução é requisitada à justiça e a solução por esta apresentada aplica-se tão-somente as partes litigantes. Já as ações coletivas resultam em decisões com efeitos para todos, por isso, sendo mais adequadas à tutela de políticas públicas.

Assim, no que tange as políticas de valorização docente, como, por exemplo, o cumprimento do piso salarial, quando um docente ingressa com uma ação para pleitear o recebimento dentro dos moldes estabelecidos na lei do PSPN, um longo caminho processual será percorrido, com custos tanto para as partes quanto para a justiça e ao final somente este docente receberá em conformidade com a lei. Todos os demais, integrantes da mesma rede, não serão atendidos e terão que percorrer o mesmo caminho, pois a decisão de ação individual além de ter efeitos *inter-partes*, também não tem efeito vinculante.

Ainda sobre a situação hipotética, o docente, o Ministério Público, o sindicato da categoria ou a Defensoria Pública, ingressará com a petição inicial – quer seja uma obrigação de fazer, uma reclamação trabalhista, ação civil pública etc., por ser demanda contra o Poder Público – já que a educação básica está a cargo do município ou Estado, o processo obrigatoriamente subira para o TJ ou TRT, com base na remessa necessária⁴⁵.

Ainda, se versar sobre assunto constitucional, como é o caso do PSPN (previsto no artigo 206, VIII, da CF/88) e regulamentado por Lei Federal nº 11.738/2008, poderá ser objeto de recurso extraordinário ao STF (art. 102, III, da CF/88) ou recurso especial ao STJ quando a decisão recorrida (a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência, (b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal e (c) der a lei federal interpretação

⁴³ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

⁴⁴ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁴⁵ Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; (BRASIL, 2015)

divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal (art. 105, inciso III, da CF/88), sendo que nestas hipóteses se discute apenas o direito, sendo vedada reanálise dos fatos ou das provas.

Independente do caminho percorrido pela demanda – individual ou coletivo – e dos efeitos – *erga omnes* ou *inter-partes* – o que se evidencia é o papel assumido pelo Poder Judiciário, que ao interpretar a constituição,

[...] se vê na contingência de captar o sentido e o alcance das normas constitucionais. A clareza da lei não traz maiores reflexos para a atividade do julgador, mas a dificuldade de sua interpretação pode dar ensejo à construção do direito, tarefa inexorável do Poder Judiciário (CANELA JUNIOR, 2009, p. 59).

Acrescentando Streck (s/d) que ao analisar o cumprimento de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, o Poder Judiciário adquire um papel relevante de auferir o conteúdo dos atos e procedimentos legislativos e administrativos, seja no controle difuso ou concentrado.

Neste ínterim, ante a judicialização das políticas públicas de valorização docente, o Poder Judiciário exerce controle acerca da efetivação de direitos humanos fundamentais, seu papel vai além de analisar demandas que pleiteiam remuneração condigna e condições adequadas de trabalho, estende-se, assim, ao cumprimento do direito à educação de qualidade, essencial à cidadania.

Portanto, ante o preceito constitucional de que a educação visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (artigo 205, da CF/88), ao analisar as demandas selecionadas nesta pesquisa, o Poder Judiciário assume o papel de guardião do Estado Democrático de Direito.

Urge frisar que, com base na sociologia da ação pública (LASCOUMES; GALÈS, 2012) ao desempenhar esse papel, é falacioso acreditar que o Poder Judiciário se mantém neutro, já que as instituições não são neutras e ao decidir definirá quem, quando, como e por quem a política de valorização deverá ser aplicada. Ao analisar os atores que cooperam ou se afrontam na definição da interpretação das regras normatizadas relativamente ao tema, vislumbra-se toda uma análise das relações de poder, no sentido weberiano⁴⁶, dos interesses e das pressões, o que resulta em decisões judiciais com imposições extremamente fortes para essa política, por interferir no seu processo de desenvolvimento e mudanças.

⁴⁶ “[...] poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1994, p.33).

Mendes e Branco (2013, p. 654) enfatizam que “dentre os direitos sociais, o direito à educação tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela Constituição e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos”. Apontam, em síntese, que para consolidar tal direito a CF/88 o inclui no rol dos direitos fundamentais, estabelece como se dará seu financiamento, a forma de atuação dos entes federados, a gratuidade, obrigatoriedade, universalização, o que tem resultado em controvérsias sobre a temática submetidas ao STF.

Assim, desde a CF/88, acerca das políticas públicas educacionais, tem integrado a jurisprudência do STF, segundo Mendes e Branco (2013), os seguintes temas:

(i) a legitimidade do Ministério Público “para propor ação civil pública para compelir município a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino” (Ibid., p. 656);

(ii) acesso à creche negado sob a alegação de insuficiência de vagas, tendo a jurisprudência do STF reconhecido o direito público subjetivo das crianças de até 5 anos à esta modalidade de ensino, reconhecendo a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para efetivar tal direito constitucional;

(iv) acesso das camadas sociais e economicamente vulneráveis ao ensino superior; declarando o STF a Constitucionalidade do PROUNI (ADI 3.030) e do programa de cotas da Universidade de Brasília (ADPF 186);

(v) validade do piso salarial nacional de professores de educação básica da rede pública de ensino – ADI nº 4167;

(vi) possibilidade de cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas, da qual resultou a Súmula Vinculante nº 12⁴⁷.

Os processos atinentes ao direito à educação se apresentam como um espaço sócio-político, onde através de técnicas, mecanismos e instrumentos processuais, as demandas individuais ou coletivas, buscam fazer com que o Estado cumpra tal direito fundamental social. O Judiciário não tem a atribuição de universalizar tal direito, mas sim de solucionar os casos concretos.

Assim, no processo judicial, ao se analisar a aplicação da política pública de valorização docente, o Poder Judiciário analisa o que Lascoumes e Galés (2012) denominam de espaço do jogo, leva em consideração o texto normativo, os argumentos e provas dos atores envolvidos na lide, as representações e, instrumentaliza as relações entre sociedade política, sociedade civil,

⁴⁷ Súmula Vinculante 12: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no artigo 206, IV, da Constituição Federal”.

componentes técnicos e sociais.

Neste aspecto, interessante a análise das decisões pelo viés neoinstitucionalista, interessado nos instrumentos para garantir a efetivação da política pública de valorização docente normatizada, sendo indubitável que os atores envolvidos (docentes, Administração Pública, Ministério Público, Defensoria Pública e Sindicatos) possuem capacidade de atuação processual muito distinta em decorrência dos elementos necessários ao verdadeiro acesso à justiça, envolvendo os custos processuais a competência profissional dos representantes processuais e os respectivos honorários entre outros fatores.

Para melhor compreender o papel do Poder Judiciário no controle das políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, será necessário identificar/analisar nos processos coletados:

(i) As partes envolvidas na lide, ou seja, os atores, individuais ou coletivos. No caso das políticas de valorização docente geralmente serão partes docentes representados pelo sindicato, por patrono particular ou pela Defensoria Pública; o ente estatal responsável pela rede de ensino (município ou estado), representado pela Procuradoria; o Ministério Público, a quem a CF/88 atribui, num rol exemplificativo, a competência para atuar na defesa, em âmbito cível, de interesses sociais e individuais indisponíveis⁴⁸; sendo ainda possível a existência de terceiros, como será demonstrado na última seção ao discorrer sobre a figura do *amicus curiae*;

(ii) Os argumentos aventados pelas partes e os fundamentos que motivaram a decisão judicial, ou seja, as representações;

(iii) As normas indicadas como reguladoras do direito pleiteado e das políticas a ser tuteladas pelo Poder Judiciário, tais como a CF/88, a lei do PSPN, as leis que regulamentam os Planos de Carreira de cada rede de ensino demandada, os fundos de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB) e o PNE, ou seja, as instituições;

(iv) As técnicas, mecanismos e instrumentos processuais, a ação pertinente ao feito, os recursos cabíveis, as instâncias competentes etc., ou seja, os processos.

(v) Transitada em julgado a decisão judicial, como o Poder Público é compelido a aplicar a política de valorização docente e os impactos da judicialização na execução das políticas públicas, ou seja, os resultados (*outputs*).

Como sustenta Bucci (2009), a judicialização permite ao Poder Judiciário controlar a

⁴⁸ Em se tratando do controle judicial das políticas de valorização docente, a competência do Ministério Público se justifica ante a relevância social do tema. Não se limita à remuneração de uma categoria profissional – os professores – mas está intrinsecamente atrelado a dois direitos fundamentais sociais: ao direito à educação e ao direito ao trabalho digno.

garantia dos direitos fundamentais, dando efetividade as normas que versam sobre o assunto, fazendo com que os ditames constitucionais superem a mera condição de “folha de papel” e tenha aplicação fática, em cada demanda em atendimento as suas especificidades e representações.

O papel do Poder Judiciário, portanto, na efetivação da política pública de valorização docente é fazer com que o Estado cumpra o direito fundamental social à educação, em especial seus princípios basilares de valorização docente e piso salarial nacional, bem como o direito ao trabalho digno.

4 ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

O direito pátrio erigiu a educação a um direito humano, fundamental, público e subjetivo. Devido a sua importância, além das inúmeras leis que versam sobre educação, tais como a LDB (Lei nº 9.394/96), o PNE (Lei nº 13.005/2014) e a lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008) – esta objeto da presente pesquisa – a CF/88, versa 56 (cinquenta e seis) vezes sobre assuntos atinentes a educação em seu texto e 40 (quarenta) vezes em seu ADCT.

Dentre os assuntos elencados na CF/88 acerca da educação, merecem destaque aqueles pertinentes à valorização docente, preceituado no artigo 206, V e VIII, que versa sobre valorização docente e piso salarial, respectivamente, ainda, o artigo 60, III, “e” do ADCT.

Devido à previsão constitucional dada à temática, a judicialização das políticas públicas de valorização docente, pode ser apreciada pelo STF, quando se enquadrarem nas hipóteses da alínea “a”, do inciso I, do artigo 102, da CF/88⁴⁹.

A escolha pela análise das decisões do STF se funda em dois aspectos: sua missão política e sua hierarquia no sistema judiciário.

Dentre as missões do STF destaca-se a salvaguarda à CF/88, assim, seus ministros devem primar pela garantia da ordem constitucional, o respeito e cumprimento do texto da Carta Magna.

Além disso, tal Corte tem como missão política defender e preservar a democracia, garantir o respeito aos princípios basilares da república e da federação, bem como zelar pela integralidade do cumprimento dos direitos fundamentais e repelir condutas atentatórias a tais direitos, ainda que cometidos pelo poder público.

Sobre a hierarquia no sistema judiciário é cediço que se trata da última instância no organograma do Poder Judiciário brasileiro. Neste ínterim as ações impetradas – individual ou coletivamente – acerca do cumprimento das políticas de valorização docente, em sua maioria são interpostas em face do município ou do estado e se esquematizam na sequência processualística configurada: (i) interposição de ação cível na Justiça Estadual comum ou reclamação trabalhista na Justiça Trabalhista (Federal), conforme o(s) professor(es) seja(m)

⁴⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

estatutário(s) ou celetista(s) – duas opções de regime de trabalho permitidas por lei no Brasil para a profissão docente, inclusive na rede pública; (ii) por figurar no polo passivo da ação, em sua maioria, pessoas jurídicas de direito público (Município ou Estado – rede pública) conforme preceituado pelo artigo 496, do novo Código de Processo Civil, é obrigatória a remessa para instância superior – no caso para o Tribunal de Justiça do Estado ou para o Tribunal Regional do Trabalho da Região onde a demanda inicial foi ajuizada – para reexame necessário, pautado no princípio do duplo grau de jurisdição; (iii) e, como a matéria é de ordem constitucional é passível que, após o reexame necessário, a demanda seja remetida, via recursal, a Corte Suprema, motivo pelo qual se elegeu essa esfera para análise, onde culminará a última apreciação da temática pelo judiciário, o que possibilitará formar um panorama do cenário nacional.

Destarte, para além da missão política, ao STF ainda é atribuída uma atividade que poderia, de forma simplista, ser entendida como a terceira instância de análise do caso *sub judice*, tendo sido reservada pela nova ordem constitucional a Suprema Corte a atribuição de guardião do texto da Constituição Federal, bem como na organização da justiça é disciplinado como órgão de cúpula do judiciário, ou seja, outorgada a julgar casos de interesse da magistratura (VERÍSSIMO, 2008).

Além dos aspectos constitucionais atinentes à educação, as políticas públicas de valorização do magistério são regulamentadas tanto na esfera estadual, quanto municipal, como por exemplo, na positivação dos planos de carreira de cargos e salários e a forma de implementação da lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008), seus reflexos em gratificações e demais vantagens da carreira etc.

Uma das conquistas para a valorização docente foi a aprovação em 2008 da Lei do PSPN, todavia, como reforça Pinto (2009, p. 51) “antes mesmo de entrar em vigor, esta lei, por decisão do Supremo Tribunal Federal, já teve suspensão, em caráter liminar, a vigência de preceitos fundamentais”.

Hodiernamente, a lei do PSPN já foi declarada constitucional pela Suprema Corte e sua aplicação obrigatória. Contudo, embora a aprovação da lei e a declaração de sua constitucionalidade sejam conquistas significativas para a valorização docente – ainda que o piso estabelecido não atenda a equiparação com valores auferidos por outras categorias de igual formação nos moldes preceituados pelo PNE (2014-2024) – é fato que não tem sido cumprido por toda rede pública de ensino.

O descumprimento, doravante, tem resultado na continuidade da judicialização do assunto, entretanto, não se discute mais a aplicação do piso, da jornada entre outros fatores

contidos na lei, mas sim o seu (des)cumprimento. Por tal motivo, na presente pesquisa também se faz pertinente à análise das decisões acerca da temática no STJ.

Conforme descrito no sítio eletrônico do CNJ, os tribunais superiores são competentes para revisar as decisões proferidas em primeira e segunda instância, através da análise dos recursos interpostos.

Na atual composição da justiça brasileira são tribunais superiores o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal Militar (STM).

Pautada nos aspectos constitucionais da temática e no organograma da justiça procedeu-se ao levantamento das ações julgadas pelo STF e pautado nos seguintes descritores: “valorização docente”; “jornada de trabalho docente”, “remuneração docente” e “piso salarial do magistério”. O resultado da pesquisa pode ser vislumbrado no quadro abaixo:

Quadro 4. Ações/Recursos julgadas(os) pelo Supremo Tribunal Federal

Valorização docente	Jornada de trabalho docente	Remuneração docente	Piso salarial do magistério
1. ADI 4167	1. ADI 4167	1. ARE 1011942 AgR/SP	1. Rp 1464/MG
2. MC/ADI 4167	2. MC/ADI 4167	2. MS 31642/DF	2. MC Rp 1464/MG
	3. RE n.158.396-7/SP	3. ARE 799192 AgR/RS	3. ADI 120/AM
		4. ADI 938-9 BA	4. RE 253.247-9 AgR/PR
		5. ADI 4167	5. RE 292.659-1 AgR/PR
		6. MC/ADI 4167	6. ADI 4167 MC/DF
			7. ADI 4167/DF
			8. RE 843718 AgR/SC
			9. RE 844208 AgR/SC
			10. RE 859994 AgR/SC
			11. RE 894409 AgR/RS
			12. ARE 903173 ED/SC
			13. RE 912976 AgR/RS
			14. RE 934061 AgR/RS
			15. ADI 1627/UF
			16. ARE 903173 AgR-ED/SC
			17. ARE 961138 AgR/SE
			18. RE 811150 AgR/RS
			19. Rcl 24185 ED-AgR/SP
			20. ARE 896720 AgR/MG

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados levantados no sítio eletrônico do STF <<http://portal.stf.jus.br/>> (2018).

Exsurge informar que acerca da valorização docente foram encontradas 2 (duas) ocorrências, ambas atinentes a constitucionalidade da lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008).

Com base no descritor jornada de trabalho docente localizou-se 3 (três): o item 1 e 2 acerca da constitucionalidade da Lei do PSPN e o item 3 refere-se ao recurso extraordinário, que não será objeto de análise, pois versa sobre recepção constitucional da legislação estadual

acerca do concurso de remoção de professores, assunto alheio ao objeto pesquisado.

Sobre remuneração docente, 6 (seis) ocorrências foram constatadas: o item 1 referente a equiparação salarial; o item 2 versa sobre aposentadoria; o item 3 sobre irredutibilidade de salários; o item 4 acerca do regime de dedicação exclusiva dos professores da Universidade Estadual da Bahia; o item 5 e 6 a respeito da constitucionalidade da lei do PSPN.

Por derradeiro, com base no descritor piso salarial do magistério 20 (vinte) ocorrências foram indicadas pelo sítio eletrônico do STF: item 1 e 2 sobre a inconstitucionalidade do artigo 1º da E.C. nº 26, de 28.06.1987, da Constituição estadual de Minas Gerais; item 3 relativamente a inconstitucionalidade dos artigos 39, §1º, 113, § 16 e 199, II, “e”, da Constituição do Estado do Amazonas quanto ao piso salarial dos profissionais do magistério; item 4 acerca do piso salarial profissional dos profissionais do ensino; item 5 sobre fixação de piso salarial dos professores em múltiplos do salário mínimo; item 6 e 7 com referência a inconstitucionalidade da lei do PSPN; item 8 e 10, modulação dos efeitos da decisão a respeito da constitucionalidade da lei do PSPN; item 9, exigibilidade do piso nacional da educação básica; item 11, responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da lei do PSPN; item 12 e 16, implementação do piso nacional da educação básica; item 13 e 18, legitimidade da União para figurar no polo passivo de demanda acerca do piso salarial e competência para apreciação do feito; item 14, matéria fática e legal; item 15, Lei nº 9.424/1996, prazo para Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem os respectivos planos de carreira e remuneração do magistério; item 17, aplicabilidade da Lei nº 11.738/08 e reajuste do piso salarial nacional do magistério; item 19, afronta às Súmulas Vinculantes 37 e 43; item 20, fundamentação quanto a repercussão geral.

Com base neste descritor ainda encontrou-se um documento relativamente a Repercussão Geral – RE 936790 RG/SC – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário, sobre o art. 2º, § 4º⁵⁰ da Lei nº 11.738/2008 e 305 (trezentos e cinco) decisões monocráticas.

Do levantamento feito no sítio eletrônico do STF, com os descritores anteriormente mencionados, constata-se quanto as questões remuneratórias e de valorização do magistério há decisões em Plenário (colegiadas) – anteriores a CF/88, posteriores a CF/88 e posteriores a Lei n. 11.738/08. Veja-se:

⁵⁰ Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

[...]

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (BRASIL, 2008).

Quadro 5. Decisões do Supremo Tribunal Federal

Decisões anteriores à CF/88	Decisões posteriores à CF/88	Decisões posteriores à lei do PSPN
1. Rp 1464/MG	1. ADI 938-9/BA	1. ADI 4167
2. MC/Rp 1464/MG	2. RE 253247 AgR/PR	2. MC/ADI 4167
	3. RE 292659 AgR/PR	3. ARE 1011942 AgR/SP
	4. RE n.158.396-7/SP	4. MS 31642/DF
		5. ARE 799192 AgR/RS
		6. RE 843718 AgR/SC
		7. RE 844208 AgR/SC
		8. RE 859994 AgR/SC
		9. RE 894409 AgR/RS
		10. ARE 903173 ED/SC
		11. RE 912976 AgR/RS
		12. RE 934061 AgR/RS
		13. ADI 1627/UF
		14. ARE 903173 AgR-D/SC
		15. ARE 961138 AgR/SE
		16. RE 811150 AgR/RS
		17. Rcl 24185 ED-AgR/SP
		18. ARE 896720 AgR/MG

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados levantados no sítio eletrônico do STF <<http://portal.stf.jus.br/>> (2018).

Com referência aos achados na Suprema Corte, constatou-se 20 (vinte) ações a respeito da temática desta pesquisa, sendo que em sua maioria absoluta, trataram exclusivamente da questão remuneratória, a jornada só foi abordada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI.) nº 4167; a questão de plano de carreira, apenas na ADI nº 1627 e a temática valorização docente na ADI nº 4167 e na Medida Cautelar referente a ADI nº 4177. Não houve nenhuma demanda quanto a formação.

No STJ usou-se o descritor “piso salarial do magistério”, encontrando-se 76 (setenta e seis) acórdãos, 3 (três) acórdãos repetitivos; 4363 (quatro mil trezentos e sessenta e três) decisões monocráticas e 4 (quatro) informativos de jurisprudência.

Devido aos achados relacionados aos processos que tramitaram no STF e STJ optou-se pela análise da valorização do magistério sob a égide da questão salarial/remuneratória, muito embora seja sabido que a remuneração não é o único elemento a permear a valorização do magistério, pois como destaca Monlevade, três fatores são igualmente importantes – a formação intelectual, a constituição de uma identidade profissional e o pagamento de salários dignos a professores (MONLEVADE, 2000, p. 282).

Embasada em tal recorte, analisou-se as questões acerca do piso salarial, dos planos de carreira e dos documentos normativos que tratam da valorização no seu enfoque econômico. Associou-se valorização à remuneração (con)digna, pois percebe-se que no cenário legislativo brasileiro atual há a normatização de políticas de valorização do magistério, como se extrai das

leis alhures mencionadas, sendo imperioso que de tais positavações emergem direitos aptos a garantir a valorização docente. Constata-se, todavia, que os gestores públicos nem sempre têm cumprido tais políticas preceituadas em lei, desta forma, ofendem o direito posto e propiciam a tutela jurisdicional para efetivação de tais direitos. Surge, assim, a necessidade da judicialização destas políticas.

Como exemplos do descumprimento das políticas positivadas, pode-se citar o não cumprimento do piso salarial e os gastos das verbas oriundas do FUNDEB, configurada pelo desrespeito ao mínimo com folha de pagamento (60%), bem como a não criação/implementação de planos de carreira e das estratégias estabelecidas para cumprimento das metas do PNE.

O Poder Judiciário, desta forma, tem sido acionado para julgar demandas que versam sobre o descumprimento de políticas de valorização do magistério, quer nas instâncias cíveis, quer nas instâncias trabalhistas, conforme o regime adotado pelo sistema educacional, ou seja, estatutário ou celetista, respectivamente. Ademais, além das demandas individuais, também têm sido impetradas ações coletivas por sindicatos e entidades de representação bem como, em decorrência de apontamentos dos Tribunais de Contas (da União ou do Estado) e dos Conselhos de Fiscalização, o Ministério Público tem ajuizado Ações Cíveis Públicas. O judiciário, conforme demonstrado, se apresenta com a *ultima ratio* na garantia do cumprimento destas políticas.

Insurge que além da análise do que tem sido feito e o que não tem sido feito pelos gestores públicos no que tange a implementação e cumprimento das políticas públicas de valorização do magistério já positivadas, deve-se examinar as tentativas de burla a tais normatizações, como é o caso emblemático da ADI nº 4167 no STF, impetrada pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, para invalidar a lei do PSPN, sob a alegação de que lei deveria ser declarada inconstitucional, no que se refere à jornada de 40 horas semanais – que possibilita a dedicação exclusiva e jornada integral; constituição da jornada em 2/3 com alunos e 1/3 para atividades de planejamento e preparação pedagógica – que possibilita a formação continuada e em serviço; a obrigatoriedade do cumprimento do valor fixado no piso salarial nacional – que nivela professores de todo o Brasil em termos salariais, coibindo práticas de subemprego e necessidade de dupla ou tripla jornada; os prazos de implementação e a vigência da lei.

Muito embora o STF tenha declarado a constitucionalidade da lei do PSPN e determinado seu cumprimento obrigatório, gestores públicos, ainda assim, desrespeitam tal legislação, o que tem gerado inúmeras ações judiciais para efetivação destas políticas públicas, conforme será demonstrado nesta pesquisa.

Ademais, a opção pelo STF e STJ, e os aspectos analisados em cada decisão – polo ativo, polo passivo, mérito – pauta-se no pentágono das políticas públicas (LASCOUMES; GALÉS, 2012), ou seja, os atores, as instituições, os resultados, os processos e as representações.

Quanto aos atores será averiguado se os casos levantados são individuais ou coletivos (litisconsórcio ou sindicato). Segundo Lascoumes e Galés (2012, p. 45) os atores são dotados de recursos e estratégias de fazer escolhas, assim no presente estudo constata-se que os atores agem através de ajuizamento de ações, recorrendo ao Poder Judiciário para resolver questões controvertidas ou omissões do Poder Público com referência as políticas de valorização docente – em especial a lei do PSPN. Ainda, inventariar se fazem isso de forma individual ou coletiva, indica como tem se organizado a categoria e como tem se constituído ou não, enquanto identidade coletiva.

As instituições “são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações” (LASCOUMES; GALÉS, 2012, p. 46), assim escolheu-se as políticas públicas positivadas pós CF/88, em especial a lei do PSPN.

Os processos “são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos” (LASCOUMES; GALÉS, 2012, p. 46). Saliente-se que não se trata exclusivamente do processo judicial, mas sim, toda forma de interação e movimentação dos atores para garantir a efetividade da política pública, sendo que nesta pesquisa o processo escolhido para análise refere-se ao processo judicial, nas instâncias superiores.

Elegeu-se analisar como os atores sociais interagem na busca pela efetivação das políticas públicas por intermédio da mediação do Poder Judiciário, ou seja, diante conflito de interesses entre os atores sociais – individuais ou coletivos – destinatários das políticas de valorização docente e a Administração Pública que descumpre o preceituado em lei acerca da política, através de ajuizamento de ações requer os autores a solução do conflito pelo Poder Judiciário.

Para Lascoumes e Gales (2012, p. 46,) “Os resultados (*outputs*) são as consequências, os efeitos da ação pública”. Assim, refere-se neste estudo a resolução dada aos conflitos entre os atores sociais e a Administração Pública, pelo Poder Judiciário até a judicialização da política de valorização docente.

Por último, as representações “são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem” (LASCOUMES; GALÉS, 2012, p. 46).

Insurge que ao optar-se pela análise da judicialização das políticas de valorização

docente pela abordagem da ação pública, rompe-se com a ideia do voluntarismo político, da unicidade do Estado e com o fetichismo da ação.

Ao romper com a ideia do voluntarismo político, opta-se em não analisar as políticas públicas como aquela que são definidas pelos políticos, elites burocráticas e partidos políticos pautada no interesse geral e no bem comum. (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 50).

De igual forma a unicidade do Estado não será aceita como inequívoca, portanto, não se coaduna com “[...] o mito de sua majestade o Estado, homogêneo e imparcial” (Ibid., p. 51). Conforme já externado anteriormente as políticas públicas são constructos sociais e o Estado não é elemento neutro nesse processo.

Por derradeiro, as políticas públicas deixam de ser analisadas em termos de escolha, passa-se a considerar a não ação, os processos contraditórios, os atores ocultos etc. (Ibid., p. 51), rompendo com o fetichismo da ação.

4.1 Análise das decisões por colegiado do Supremo Tribunal Federal acerca das políticas de valorização docente

O STF é o órgão máximo do Poder Judiciário e seus 11 (onze) ministros em Plenário ou em decisões monocráticas devem zelar pelo cumprimento da CF/88.

Do levantamento das decisões por colegiado do STF colacionadas constata-se que antes da CF/88, da EC nº 53/2006 e da Lei nº 11.738/08 (lei do PSPN) a fixação de um piso para os profissionais do magistério público já gerava discussões judiciais.

Para análise, agruparam-se as ações antes e pós CF/88 pelos seguintes temas: (i.) Criação e implementação de Planos de Carreira; (ii.) Fixação de piso salarial para professores nas Constituições Estaduais; (iii.) Fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou equiparação; (iv.) Fixação do piso salarial nacional pela Lei nº 11.738/2008; (v.) Da responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei nº 11.738/2008 e sua legitimidade passiva e (vi.) Da repercussão geral.

4.1.1 Criação e implementação de Planos de Carreira

Acerca da fixação de prazo para criação e implementação de Planos de Carreira, nos moldes estabelecidos a Lei nº 9.424/1996 – que dispõe “sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras

providências” (BRASIL, 1996) – foi interposta a ADI nº 1627/UF pelo Partido dos Trabalhadores requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10, II, parágrafo único e 11⁵¹, por ofensa aos artigos 18⁵², 22, inc. XXIV e parágrafo único⁵³, 24, inc. IX e §§ 1º e 2º⁵⁴, e 25, § 1º⁵⁵, da Constituição Federal.

Alegou o requerente que os mencionados artigos ofendem a autonomia federativa e competência legislativa dos Estados-membros para regular a carreira de seus servidores. Alegou-se que à União compete legislar sobre diretrizes e princípios gerais da educação.

O Tribunal, em Plenário presidido pelo Ministro Ricardo Lewandowski e relatoria da Ministra Cármen Lúcia, por unanimidade, em 18/08/2016 decidiu pela inconstitucionalidade das expressões “no prazo de seis meses da vigência desta Lei”, (artigo 9º, *caput*) e “no prazo referido no artigo anterior”, (artigo 10, II, Lei Federal nº 9.424/96). Considerou-se constitucional todo o restante, vez que atinente a diretrizes gerais da educação, tais como remuneração condigna dos professores, estímulo ao trabalho em sala de aula e melhoria da qualidade do ensino.

A decisão se fundamentou no artigo 24, IX, da CF/88 e declarou inconstitucionais os artigos supracitados por ser matéria de competência dos Estados, Distrito Federal e Município,

⁵¹ Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: [...]

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

[...]

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea *e*, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

⁵² 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. (BRASIL, 1988).

⁵³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

⁵⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...](BRASIL, 1988).

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

§ 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.

⁵⁵ 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 (BRASIL, 1988).

não competindo à União definir os prazos para tais entes organizarem os planos de carreira e remuneração atinente aos professores que integram suas redes de ensino.

Ante tal decisão que resultou na declaração de inconstitucionalidade dos artigos em comento, as redes estaduais e municipais, embora tenham que regulamentar, mediante legislação específica os planos de carreira e remuneração dos professores que integra suas redes de ensino, não têm mais prazo para tal. Assim, não podem ser penalizados ou compelidos judicialmente a expedir a regulamentação, ou seja, fica a critério da discricionariedade do gestor público o momento oportuno para fazê-lo.

Além do presidente e da relatora, participaram da sessão os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso e Edson Fachin. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Teori Zavascki, sendo impedido de participar do julgamento o Ministro Dias Toffoli.

4.1.2 Fixação de piso salarial para professores nas Constituições Estaduais

O Brasil é uma república federativa, tem como característica do federalismo a coexistência de três entes – União, Estados e Municípios – sendo que cada ente tem suas áreas de atuação e especificidades e aspectos que atuam em cooperação. Neste sentido, a CF/88 estabelece as competências administrativas, legislativas e tributárias de cada ente, com base no princípio da predominância da competência. Em virtude dessa forma de organização, além da Constituição Federal, cada estado edita sua Constituição respeitando o princípio da simetria. Fixa os artigos 21 a 24 a competência da União, nos artigos 25 a 28 a competência dos Estados e de 29 a 31 a competência dos Municípios.

Do texto constitucional extrai-se a competência, portanto, de cada Estado editar sua Constituição. Merece destaque o artigo 24, IX que preceitua competência concorrente⁵⁶ entre a União, os Estados e Distrito Federal para legislar sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

Indubitável a competência dos Estados para editarem suas próprias constituições, bem como de forma concorrente legislar sobre educação e ensino, contudo, sem ofensa a

⁵⁶ “As competências concorrentes podem ser classificadas em próprias e impróprias. Aquelas são assim designadas por indicação expressa do texto constitucional (art. 24), que preconiza o exercício simultâneo e limitado de competências por mais de uma das ordens federativas. Estas, diferentemente, não são expressamente previstas na Constituição, mas encontram-se implícitas na definição das competências comuns” (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2012, p. 305).

Constituição Federal.

Nesta seara alguns Estados estabeleceram em suas constituições piso salarial para professores e ao fixá-lo em salários mínimos, ensejou a análise do Supremo Tribunal Federal.

Na Representação por Inconstitucionalidade (Rp) 1464/MG e respectiva Medida Cautelar, observa-se a arguição de inconstitucionalidade do art. 1º, da Emenda Constitucional nº 26, de 28/06/1987, do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno do STF, sob a relatoria do Ministro Francisco Rezek, em 07/04/1988, acolheu a representação, pois a matéria debatida só poderia ser regulamentada por lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, sendo incompetente o constituinte para tal assunto.

No caso em tela, o artigo 1º, §4º, I, da emenda à constituição do Estado de Minas Gerais, fixava que “I. o vencimento inicial da carreira do pessoal do magistério portador de diploma de 2º grau e de curso superior não será inferior a 3 (três) e a 5 (cinco) salários mínimos, respectivamente” (STF, Rp 1464, Relator: Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno. Julgado em: 07/04/1988. Publicado em: 12/05/1988).

Do inteiro teor da decisão, extrai-se que o feito foi impetrado pelo Governador do Estado de Minas Gerais e resultou na declaração de inconstitucionalidade da emenda à constituição do Estado, primeiro por ofender a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, a iniciativa de leis que versem sobre vencimentos de servidores públicos (art. 57, II, da CF/88). Vedado, portanto, ao Poder Constituinte estadual legislar sobre o assunto. Ainda, ofende a CF/88, pois incompatível com seu artigo 98, parágrafo único e entendimento consolidado do STF acerca da proibição da vinculação da remuneração dos servidores públicos aos reajustes do salário mínimo.

Trata-se de inconstitucionalidade formal, já que o assunto regulamentado na Emenda Constitucional nº 26 deveria ser regulamentado por lei ordinária.

No mesmo sentido, a ADI nº 120-5, interposta pelo governador do Estado do Amazonas, em relação aos artigos 133, §16; 199; II, e; artigo 40, da Constituição Estadual do Amazonas. Merece destaque na presente pesquisa a alínea “e” do inciso II do artigo 199 que preceituava:

Artigo 199. O Sistema Estadual de Educação, integrado por órgãos e estabelecimentos de ensino estaduais e municipais e por escolas particulares, observará, além dos princípios e garantias previstos na Constituição da República, os seguintes preceitos:

II – em relação ao ensino público:

e) valorização dos profissionais do ensino mediante planos de carreira para todos os cargos do magistério, com piso salarial profissional nunca inferior a três vezes o piso salarial dos funcionários públicos estaduais [...] (STF, Inteiro Teor, Ementário n. 1825-01, D.J. 26.04.96, p. 422).

O Tribunal Pleno do STF, sob a relatoria do Min. MOREIRA ALVES, julgou em 20/03/1996, procedente em parte a ADI nº 120-5, com fulcro no artigo 37, XIII e X; artigo 7º, IV e artigo 169, I e II da, CF/88 e artigo 38, parágrafo único, do ADCT. Declarou a impossibilidade de vinculação ou a equiparação da remuneração dos servidores públicos, pois vedadas constitucionalmente.

Em ambos os casos constata-se que o piso salarial dos professores não pode ser fixado pelo constituinte estadual, mas sim por lei ordinária de competência do Chefe do Poder Executivo, ainda, que o piso não pode ser fixado vinculado ao salário mínimo ou equiparação com outras carreiras.

4.1.3 Fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou equiparação

Além dos julgados analisados anteriormente – Rp 1464/MG e respectiva Medida Cautelar e ADI nº 120-5/AM, quanto a fixação do piso com base no salário mínimo, também se encontrou o RE 253.247-9 AgR/PR e o RE 292.659-1 AgR/PR.

No RE 253.247-9 AgR/PR, a Segunda Turma do STF, sob a relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em 27/03/2001, por unanimidade negou provimento ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário e declarou a impossibilidade de fixação do piso salarial profissional dos professores em múltiplos do salário mínimo, com base no artigo 7º, IV CF/88.

Insta destacar que além da inconstitucionalidade da vinculação do piso ao salário mínimo, os ministros esclarecem o papel do Poder Judiciário, a respeito da judicialização das políticas de valorização docente, ao discorrer que: “As garantias decorrentes da valorização dos profissionais do ensino, previstas no artigo 206, V, da Constituição Federal, são preceitos dirigidos ao legislador, dentro da política salarial promovida pelo Poder Público, não cabendo ao Judiciário, que não tem tal função, a integração de eventual lacuna legislativa” (STF, RE 253247 AgR, Relator: Min. Maurício Corrêa. Segunda Turma Julgado em 27/03/2001. Publicado em: 04/05/2001).

No RE 292.659-1 AgR/PR, a Segunda Turma do STF, sob a relatoria do Ministro Néri da Silveira, em 26/06/2001, negou provimento ao recurso sob o fundamento de que a fixação de piso salarial em múltiplos do salário mínimo ofende o artigo 7º, IV, da CF/88 e por falta de prequestionamento do artigo 206, V, da Constituição Federal (Súmulas 282 e 356).

Com base no dispositivo constitucional supracitado demonstra-se inconstitucional qualquer tentativa de vinculação do piso salarial do magistério ao salário mínimo.

O fato é que embora a CF/88 estabeleça a valorização do magistério e a fixação de um piso nacional (artigo 206) e que o servidor público não pode ter remuneração inferior ao salário mínimo (artigo 39, §2º c/c artigo 7º, VII, da CF/88), não é permitido que a fixação do piso salarial seja vinculada a múltiplos do salário mínimo.

Sobre a inconstitucionalidade da vinculação do piso salarial do magistério ao salário mínimo, Monlevade (2016) relata que a Confederação de Professores do Brasil (CPB), em seu primeiro congresso – realizado em Fortaleza em 1985 – aprovou a reivindicação da categoria por um piso de 3 (três) salários mínimos para professores com nível médio e jornada de 20 horas. Segundo o autor, “a resposta do poder veio a galope: a Constituição de 1988 proibiu que houvesse qualquer vinculação institucional, inclusive de remunerações de servidores públicos, com o valor do salário mínimo” (MONLEVADE, 2016, p. 93).

Da análise do dado histórico emerge o questionamento se a vedação da vinculação do piso do magistério ao salário mínimo é algo positivo ou negativo, já que a vinculação era uma demanda da categoria e foi proibida na CF/88. Resulta, assim, na inconstitucionalidade de qualquer norma infraconstitucional na esfera das redes municipais e estaduais nesse sentido, o que tornou impossível atender o pleito da categoria.

Insta salientar que em 1990 a CPB, a Federação Nacional de Orientadores Educacionais, a Federação Nacional dos Supervisores de Educação e a Coordenação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas, se unificaram a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), criada em 1989, “unificando organicamente as entidades que congregam todos os trabalhadores em educação” (GINDIN, 2013, p.80).

Assim, se antes da CF/88 a CPB e outras associações de professores tiveram papel fundamental para a sindicalização docente, a CNTE teve papel-chave na regulamentação infraconstitucional do PSPN, atuando, inclusive como *amicus curiae* na AdI n. 4167.

4.1.4 Fixação do piso salarial nacional pela Lei nº 11.738/2008

A CF/88, em seu texto original estabelecia em seu artigo 206 os princípios nos quais o ensino deveria se pautar, mas ao longo dos anos, tal dispositivo sofreu algumas alterações pela EC nº 19/1998 e EC nº 53/2006. Tais alterações interessam a presente pesquisa, motivo pelo qual salutar a análise do quadro abaixo:

Quadro 6. Histórico de Alterações do Artigo 206 – EC nº19/98 e EC nº 53/2006.

EMC-019 de 04/06/1998

Dispositivo	Texto Anterior	Alteração
Inc. V	V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;	V - valorização dos profissionais do ensino, garantido garantidos, na forma da lei, plano planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

EMC-053 de 19/12/2006

Dispositivo	Texto Anterior	Alteração
Inc. V	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;	V - valorização dos profissionais da educação escolar ensino , garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com para ingresso e exclusivamente magistério por concurso público de provas e títulos, aosem das piso redessalarial públicas profissionais e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
Inc. VIII		VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
Par. 1		Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Fonte: sítio eletrônico do Senado (10/06/2018)

http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_206_.asp.

Percebe-se assim que desde sua promulgação a CF/88 preconiza a valorização do magistério, a elaboração de plano de carreira, a fixação de um piso salarial nacional e o ingresso mediante concurso de provas e títulos.

Assim, em atendimento ao preceituado pelo artigo 206, V e VIII, da CF/88 e, a alínea “e”, do inciso III do artigo 60, do ADCT, no ano de 2008 foi editada a Lei nº 11.738/2008 que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Desde sua edição inúmeras ações foram ajuizadas tanto por profissionais da educação básica e seus sindicatos como por municípios e estados, tendo algumas dessas ações sido apreciadas pelo STF, quer por terem sido ajuizadas perante esse tribunal – como é o caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) – ou pela via recursal.

A respeito da análise de inconstitucionalidade temos a ADI nº 4167 e sua respectiva Medida Cautelar (MC).

Na via recursal trata-se de Recursos Extraordinários (RE), Agravos Regimentais⁵⁷ (AgR), Recurso Extraordinário com Agravo⁵⁸ (ARE) e Embargos de Declaração⁵⁹ (DE), que versam sobre a modulação dos efeitos da decisão sobre a (in)constitucionalidade da Lei nº 11.738/08, a exigibilidade do piso e sua implementação e a legitimidade passiva da União nos feitos acerca da temática.

Neste tópico, serão analisadas as decisões quanto a inconstitucionalidade da Lei nº 11.738/08, sua exigibilidade e implementação e a modulação dos efeitos da ADI, pautado no critério cronológico – da mais antiga a mais atual.

Com a edição e entrada em vigor da Lei nº 11.738/08, os governadores dos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do Presidente da República. Atuaram no feito como *amicus curiae* a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SISMMAC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO) e o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza (SINDIFORT).

Ainda, interpuseram Medida Cautelar⁶⁰ em ADI nº 4167, com o escopo de antecipação provisória da tutela jurisdicional, na qual pleiteou-se a suspensão temporária dos efeitos da Lei nº 11.738/08, artigo 2º, *caput* e § 1º e 4º; artigo 3º, *caput*, II e III e, artigo 8º.

A respeito desta ADI e respectiva cautelar, com base na pesquisa de Taylor e Ros

⁵⁷ Segundo Gonçalves (2008) o agravo regimental é pertinente para impugnar decisões individuais prolatadas pelo relator do feito em fase recursal e está previsto no artigo 1.021, §1º do CPC, que preceitua:

Art. 1.021. Contra decisão proferida pelo relator caberá agravo interno para o respectivo órgão colegiado, observadas, quanto ao processamento, as regras do regimento interno do tribunal.

§ 1º Na petição de agravo interno, o recorrente impugnará especificadamente os fundamentos da decisão agravada (BRASIL, 2015).

⁵⁸ O agravo em recurso extraordinário está previsto no artigo 994, VIII do CPC, sendo cabível quando o recurso extraordinário for inadmitido com fulcro no inciso V do artigo 1030, nos termos do artigo 1042. (BRASIL, 2015).

⁵⁹ Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que:

I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento;

II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.

⁶⁰ De modo geral “os requisitos para alcançar-se uma providência de natureza cautelar são, basicamente, dois: I) um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, em razão do *periculum in mora*, risco esse que deve ser objetivo e apurável, e II) a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretenda a segurança, ou seja, o *fumus boni iuris*” (THEODORO JUNIOR, 2007, p. 549). Em relação a sua possibilidade em sede de ADI, esta prevista nos artigos 10 a 12 da Lei n. 9.869/99.

(2008), apresentada na seção 3 desta pesquisa, pode-se suscitar se foi usada como estratégia, para retardar, desmerecer e declarar oposição à política pública de valorização docente? Já que devido a sua interposição, a lei só passou a ter seus efeitos aplicados a partir de 2011, o que retardou em 3 (três) anos sua aplicação.

O julgamento da Medida Cautelar foi presidido pelo Ministro Gilmar Mendes, relatoria do Ministro Joaquim Barbosa e integrado pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto e Menezes Direito, ainda Cármen Lúcia e Eros Grau, que se retiraram do julgamento após proferirem seus votos. Ausentes, justificadamente, os ministros Celso de Mello e Ellen Gracie.

No que tange a MC/ADI nº 4167, convém analisar em tópicos a decisão do STF:

(i) Quanto ao alcance da expressão “piso” a cautelar foi deferida, por maioria, manifestando-se o STF que até decisão final da ADI o piso deve ser entendido como a remuneração e não como o vencimento básico inicial da carreira;

(ii) Acerca da fixação da carga horária máxima de 40h, limitando 2/3 da carga horária a atividades com educandos, foi deferida por maioria a cautelar, suspendendo a aplicação do art. 2º, §4º da Lei do PSPN;

(iii) Com referência ao art. 3º, I, que previa aplicação escalonada do piso a partir de janeiro de 2008, interpretou o STF que o início deveria se dar em janeiro de 2009.

Do feito extrai-se que permearam as discussões a violação da reserva da lei de iniciativa do Chefe do Executivo para dispor sobre o regime jurídico do servidor público (art. 61, §1º, II, “c”, da CF/88), a contrariedade ao pacto federativo (art. 60, § 4º, I, da CF/88) e do princípio da proporcionalidade. Neste último tópico, segundo os autores da ADI e respectiva medida cautelar, a Lei do PSPN implicaria num aumento desproporcional e imprevisível dos gastos com folha de pagamento, tendo em vista que a redução da jornada com alunos ensejaria a necessidade de contratação de outros profissionais.

Ademais, da ementa e do inteiro teor da decisão, observa-se que a medida cautelar foi parcialmente deferida e a votação não foi unânime em todos os pontos, motivo pelo qual se demonstra salutar a análise dos tópicos do pleito e o fundamento da decisão.

Um dos pontos suscitados refere-se ao art. 2º, *caput* e § 1º da Lei nº 11.738/2008, acerca do alcance da expressão “piso”, ou seja, vencimento básico inicial ou vencimento global. Ainda, sobre a fixação da jornada de trabalho.

Outro aspecto a ser analisado são as alegações de (i) ser desproporcional a redação do artigo em epígrafe, ofensiva a legislação orçamentária, ausência de relação entre fixar o piso e estabelecer a jornada, bem como violação a competência do Chefe do Executivo estadual ou

municipal para regular o regime jurídico de seus servidores (artigo 61§º 1º, II, c da CF/88); (ii) violação ao pacto federativo (artigo 1º *caput* e §1º e artigo 60, §4º, I da CF/88) e (iii) ofensa ao princípio da proporcionalidade, tanto no aspecto pedagógico quanto financeiro.

Questionou-se, ainda, o artigo 3º, II e III da Lei nº 11.738/2008, sob a alegação de violação ao artigo 169, § 1º, da CF/88.

Da análise dos votos dos ministros, percebe-se que vários deles salientaram a importância da lei analisada, da valorização do magistério e redução de desigualdades regionais dos profissionais da educação básica. Ademais, decidiram que o artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 até julgamento final deveria ser aplicado no sentido de piso como remuneração, deferiu a cautelar em relação ao art. 2º, § 4º e interpretou o artigo 3º, estabelecendo o prazo para cálculos a partir de 1º de janeiro de 2009. Foram vencidos parcialmente os Ministros Ricardo Lewandowski, que deferia a cautelar em relação ao art. 3º, II e o Ministro Marco Aurélio, que deferia integralmente a cautelar.

Em cumprimento a decisão da Medida Cautelar, a Lei nº 11.738/2008, no que tange ao valor do piso, a expressão foi aplicada como a remuneração, ou seja, o valor global dos vencimentos dos professores e não seu salário base. Ainda, a aplicação da obrigatoriedade do pagamento do piso e jornada estabelecida na lei, só entraria em vigor a partir de 1º de janeiro de 2009. Ressalte-se que tal interpretação dada à lei, para sua aplicabilidade somente teve validade até o final da decisão da ação principal – ADI nº 4167, cujo inteiro teor da decisão foi publicado em 24/11/2011, ou seja, dois anos após a publicação da decisão da cautelar (30/04/2009) e três anos após a publicação da lei (17/07/2008).

Sobre a ação principal – ADI nº 4167 que suscitava a análise da inconstitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 e interpretação de alguns de seus dispositivos – o STF, em Tribunal Pleno, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, em 27/04/2011, declarou sua constitucionalidade.

Em divergência com a Medida Cautelar, a decisão final da ação principal prolatou que a expressão piso deve ser interpretada como o vencimento inicial e não como remuneração global e declararam a sua constitucional, por maioria dos votos. Em síntese foi declarada improcedente em relação ao §1º do artigo 2º, ao artigo 3º, II e III e ao artigo 8º, divergindo o Ministro Gilmar Mendes que entendia que a expressão piso devia ser entendida como remuneração global e o Ministro Marco Aurélio que julgava a lei inconstitucional, portanto, procedente a ADI. Acerca do § 4º, do artigo 2º, acompanharam o voto do relator (Ministro Joaquim Barbosa) que julgava improcedente a ADI também neste tópico, os Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Ayres Britto, divergindo os Ministros Gilmar

Mendes, Cármen Lucia, Ellen Grace e Marco Aurélio, que julgavam procedente o pedido, assim como o presidente do feito, o Ministro Cesar Peluso, impedido de votar o Ministro Dias Toffoli.

Por ser um processo emblemático sobre a valorização dos docentes da educação básica, entende-se interessante analisar o papel de cada um dos atores envolvidos na lide.

Ximenes (2011), que atuou como advogado da CONTEE, ao analisar as principais questões debatidas no STF na ADI nº 4167, os atores envolvidos e os desafios para a implementação da lei do PSPN, destaca a oposição à lei por 5 (cinco) governadores, embora tenha sido aprovada por unanimidade no Congresso Nacional, apresentando uma síntese de “quem é quem” no julgamento e como votaram os ministros do STF.

Assim, com base em Ximenez (2011), apresentam-se dois quadros para melhor visualização do feito.

QUADRO 7. Quem é quem no julgamento da ADI nº 4.167

NOME	CARGO/FUNÇÃO	ATRIBUIÇÃO
Débora Duprat	Vice-procuradora-geral da República.	Exerce a chefia do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal. Segundo prevê a Constituição Federal, deve sempre ser ouvido nas ações de inconstitucionalidade e nos processos de competência do Supremo Tribunal Federal. O vice-procurador o substitui em seus impedimentos.
Ezequiel Pirez	Procurador-geral de Santa Catarina.	Representante do Estado.
Luís Inácio da Silva Adams	Advogado-geral da União.	Tem por função institucional a defesa de todos os poderes e interesses da União, bem como o exercício de atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo federal.
Roberto de Figueiredo Caldas	Advogado.	Representou a CNTE, entidade admitida como <i>amicus curiae</i> .
Salomão Barros Ximenes	Advogado.	Representou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, admitida como <i>amicus curiae</i> no processo por meio da CONTEE.
Ulisses Viana	Procurador-geral do Mato Grosso do Sul (MS).	Representou o Estado.

Fonte: a autora com base no texto de Ximenes (2011).

Do quadro 7, exclui-se os ministros do STF que também são atores na presente demanda, pois entendeu-se mais adequado utilizar o Quadro 8, onde se apresenta cada ministro e como votaram:

QUADRO 8. Como votaram os Ministros do STF

MINISTROS(AS)	VOTO	FRASES
Joaquim Barbosa – relator do processo	Pela improcedência da ADIn – a lei deve valer na íntegra.	“O que me sensibiliza nesta questão é a desigualdade intrínseca que está envolvida aqui” “Há um grande número de estados com um grande número de categorias de servidores públicos, cujos rendimentos chegam a pelo menos dez, doze, senão quinze vezes mais

		que esse piso salarial que é concedido”.
Luiz Fux	Pela improcedência da ADIn – a lei deve valer na íntegra.	“A jurisprudência desta Corte não se sensibiliza com argumentos de natureza econômica para o fim de não declarar ou de declarar a inconstitucionalidade da lei” “Acho que estamos chegando à situação paradoxal de dizer que, como a lei é boa, não vamos aplicar” “Não é possível falar em piso salarial sem falar de jornada de trabalho”
Ricardo Lewandowski	Pela improcedência da ADIn – a lei deve valer na íntegra.	“Quem é professor sabe muito bem que essas atividades extra-aula são muito importantes. (...) A meu ver, esse mínimo [de 1/3 fora da sala de aula] se faz necessário para a melhoria da qualidade de ensino e também para a redução das desigualdades regionais”
Celso de Mello	Pela improcedência da ADIn – a lei deve valer na íntegra.	“É chegado o momento de se redimir os professores dessa inaceitável condição a que foram eles injustamente reduzidos” “Uma educação de qualidade começa cumprindo-se o que diz a Constituição: valorizando-se o profissional que atua na área de ensino, especialmente o ensino público”
Ayres Britto	Pela improcedência da ADIn – a lei deve valer na íntegra.	“Mas a Constituição achou tão importante garantir aos professores um piso salarial, que fez o destaque. Colocou a matéria piso salarial em dispositivo autônomo, separado daquele que cuida da valorização dos profissionais” “Se há despesa, é porque tem que haver despesa. É chegada a hora de se conferir à educação, nos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a prioridade que a Constituição assentou para esse peculiaríssimo setor de atividade pública”.
Cármen Lúcia	Discorda apenas do parágrafo 4º, artigo 2º (a questão do 1/3 fora de sala de aula). Nos demais pontos, votou de acordo com o relator.	“Ao cuidar especificamente da composição da carga horária do professor, o legislador usurpou a iniciativa privativa do chefe do Executivo para dispor sobre os servidores públicos da respectiva unidade federativa” “O piso deve ser entendido como vencimento inicial”.
Ellen Gracie	Discorda apenas do parágrafo 4º, artigo 2º (a questão do 1/3 fora de sala de aula). Nos demais pontos, votou de acordo com o relator.	“Minhas razões coincidem basicamente com aquelas trazidas pelo eminente relator” - disse, antes de Joaquim Barbosa reajustar seu voto sobre a questão do 1/3. Quando o voto do relator foi reajustado, ela manteve sua posição original.
Marco Aurélio	Pela total procedência da ADIn, julgava a Lei Inconstitucional em todos os pontos questionados pelos autores.	“Creio que há um vício formal, originário quanto à promulgação da Emenda Constitucional 53/2006, no que se retirou, da atribuição normativa de estados e municípios, a regência dos respectivos serviços” “Sabemos como a União é parcimoniosa nessas complementações” - em referência à obrigação da União de complementar o piso no caso de o ente federado não dispor de recursos.
Gilmar Mendes	Discorda do parágrafo 4º, artigo 2º (a questão do 1/3 fora de sala de aula) e propõe a aplicação de interpretação conforme* para considerar o piso como remuneração global	“Não há dúvida alguma de que – definido que estamos a falar de vencimento – certamente os estados buscarão fazer uma reestruturação remuneratória, e, tanto quanto possível, buscarão suprimir as vantagens que se adicionam ao vencimento” - em referência à reação dos entes federados caso fosse aprovada a ideia de piso como vencimento inicial. “A mudança hoje, em razão da informática, da tecnologia, pode sugerir, também, outros aportes em relação a essa questão”, disse, ao discordar da fixação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse.

	(considerando gratificações).	
--	-------------------------------	--

Fonte: XIMENES (2011, p. 28-29)

A Sessão Plenária da ADI nº 4167 foi presidida pelo Ministro Cesar Peluso, relatoria do Ministro Joaquim Barbosa e presentes à sessão os ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Ayres Britto, Gilmar Mendes, Carmem Lucia, Ellen Grace, Marco Aurélio e Dias Toffoli e, conforme extrato da ata, merece destaque a divergência de votos em relação ao § 4º, do artigo 2º, que resultou a não aplicação da eficácia *erga omnes*⁶¹ e ao efeito vinculante da decisão em relação a tal dispositivo, foram contrários a essa interpretação os ministros Joaquim Barbosa (relator) e Ricardo Lewandowski.

Esse posicionamento em relação aos efeitos da decisão atinente a interpretação do §4º, do artigo 2º, da Lei do PSPN resultou, conforme será demonstrado adiante, em virtude da quantidade de recursos e relevância do tema, na Repercussão Geral declarada em 18/08/2017 e publicada em 21/11/2017 (RE 936790 RG).

Após o STF ter declarado constitucional a Lei nº 11.738/2008, inúmeras ações foram ajuizadas em primeira instância para exigir o cumprimento do piso e da jornada docente, nos moldes preceituados pela lei em comento.

Saliente-se que, em virtude da possibilidade dos professores da rede pública estadual poder ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou por estatuto próprio, tais ações foram ajuizadas tanto a Justiça Comum (em se tratando de estatutários) como na Justiça do Trabalho (quando celetistas), por meio de ações propostas individualmente ou pelo sindicato da categoria.

Por envolver matéria de ordem constitucional, algumas dessas ações, chegam pela via recursal ao STF e até o momento localizam-se 12 (doze) decisões por plenária, 241 (duzentas e quarenta e uma) decisões monocráticas e 1 (uma) repercussão geral.

Em seção plenária foram decididos o RE 843718 AgR/SC; RE 844208 AgR/SC; RE 859994 AgR/SC; RE 894409 AgR/RS; ARE 903173 ED/SC; RE 912976 AgR/RS; RE 934061 AgR/RS; ARE 903173 AgR-ED/SC; ARE 961138 AgR/SE; RE 811150 AgR/RS; Rcl 24185 ED-AgR/SP e ARE 896720 AgR/MG.

O RE 843718 AgR/SC versou sobre os efeitos da modulação da decisão proferida na

⁶¹ [...] significa que declaração da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade da lei se estende a todos os feitos em andamento, paralisando-os com o desfazimento dos efeitos das decisões neles proferidas no primeiro caso ou com a confirmação desses efeitos no segundo caso. Mas quer dizer também que o ato, dali por diante, vale na medida mesma da declaração proferida na ação declaratória de constitucionalidade, ou seja, é constitucional, sem possibilidade de qualquer outra declaração em contrário, ou inconstitucional, com o que se apaga de vez sua eficácia no ordenamento jurídico (SILVA, 2006, p.60).

ADI nº 4167, tendo o julgamento proferido pela Segunda Turma, em 18/11/2014, publicado em 01/12/2014, presidido pelo Ministro Teori Zavascki e sob a relatoria da Ministra Carmem Lucia, negado provimento ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário.

A negativa não se ateve ao mérito, mas sim a adequação da peça recursal para discutir o pleiteado com o escopo de modificar a decisão do tribunal de origem, segundo os Ministros da Segunda Turma o recurso interposto não se destina a revisão do conjunto probatório, conforme enunciado da Súmula nº 279.

Os aspectos processuais não são pertinentes a esta pesquisa, mas sim o mérito das decisões analisadas. Neste sentido, convém destacar que a requerente solicitou em primeira instância que sua remuneração fosse adequada ao piso salarial nacional, alegou em síntese que o Plano de Carreiras – Lei Complementar nº 92/2008 – fixava o vencimento dos professores no valor de R\$ 750,00, portanto, abaixo do piso. Todavia, o tribunal de origem entendeu de modo diverso ao declarar que o valor de R\$750,00 não se refere aos vencimentos, “mas sim o salário inicial, sobre o qual incidiriam percentuais de acréscimo na seguinte ordem: 50% para o servidor que possuir licenciatura plena, 10% para o servidor que possuir especialização, 10% para mestrado, e 24% para doutorado” (STF, RE 843718, 2014, p. 5).

Ainda, entendeu o juízo *a quo*, que os efeitos da ADI e, conseqüentemente, a vigência da lei e aplicação do piso se iniciou em 27.04.2011, e a requerente solicitou tal adequação desde 2010.

O entendimento, ante o fato de a requerente possuir licenciatura e especialização, ensejava uma remuneração acima do piso salarial nacional, vez que recebia a importância de R\$ 1.533,89, enquanto o piso equivalia a R\$ 950,00.

Relativamente ao mérito, a interpretação dada pelo juízo *a quo*, merece reflexão, pois na decisão do STF da ADI nº 4.167 a expressão piso foi declarada como o vencimento inicial e no caso em tela o valor de R\$ 1.533,89 só é atingido após incidência da titulação. Todavia, o STF no presente feito não analisou o mérito diante da inadequação da peça recursal.

Percebe-se a inadequação da aplicação da lei do PSPN na rede em comento, muito embora a decisão judicial de primeira instância tenha se manifestado favorável a interpretação de que a titulação pode ser considerada para a somatória do piso. Ressalte-se que esta não é a interpretação dada pelo STF em sede de ADI nº 4167, a qual expressa que o piso é o vencimento inicial e não a remuneração – vencimento global, incluindo titulação e outras vantagens previstas no plano de carreira.

Neste sentido, da leitura do voto do ministro relator – Senhor Joaquim Barbosa – extrai-se que a lei não traz a definição de piso, se a expressão deve ser entendida como remuneração

global (considerada as gratificações e as vantagens) ou como vencimento básico (sem as gratificações e vantagens). Salienta que para Lei nº 8.112/90⁶² – artigos 40⁶³ e 41⁶⁴ – na CF/88 e outras legislações a expressão piso é utilizada para indicar o limite mínimo, ou seja, a remuneração, contudo, esta não deve ser a interpretação no caso da lei PSPN, pois o intuito da lei não se restringe a uma proteção mínima (remuneração), mas sim, a uma política de incentivo (vencimento).

A interpretação do STF sobre a expressão piso é no sentido de que a norma em comento é “mais um mecanismo de fomento a educação do que simples norma de proteção mínima do trabalhador” (STF, 2011, p. 49), destarte, em seu voto o Ministro Ricardo Lewandowski afirma que “equiparar o piso à remuneração, que corresponde ao vencimento, acrescido de vantagens pecuniárias, esvaziaria não apenas o espírito da lei, mas também tornaria inócuos os eventuais estímulos salariais conferidos pelos entes federado” (STF, 2011, p. 71).

Ademais, o artigo 2º, da Lei do PSPN especifica em sua redação que o piso refere-se ao profissional de “formação em nível médio”. Portanto, parece equivocada a interpretação de um vencimento inicial para nível superior, outro vencimento inicial para especialista etc. Trata-se de formação e não de início da carreira.

Neste diapasão, englobar a titulação (licenciatura e especialização) no vencimento inicial (previsto em R\$ 750,00) para chegar a montante (R\$ 1.533,89) com o escopo de atender o PSPN (R\$ 950,00) é uma manobra que ofende a decisão do STF na ADI nº 4167. Assim, a interpretação dada pelo juízo *a quo* de que R\$ 750,00 é o salário inicial acrescido de percentuais pela titulação, apresenta-se flagrantemente contrária ao posicionamento do STF, que já se manifestou quanto a temática, no sentido de que piso é o vencimento inicial e não a remuneração, não comporta incluir para seu cálculo gratificações – como é o caso da titulação. Desta feita, acredita-se que só não foi acolhido o pedido de revisão da sentença devido ao equívoco procedimental – peça recursal inadequada.

No RE 844208 AgR/SC, a Primeira Turma, presidida nesta decisão pelo Ministro Luiz Fux, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, em 25/11/2014, decidiu por unanimidade negar provimento ao agravo regimental, por aspectos processuais formais e não pelo mérito, sendo tal decisão publicada em 16/12/2014.

⁶² Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990).

⁶³ Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei (BRASIL, 1988).

⁶⁴ Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (BRASIL, 1988).

Nesta pesquisa o que tem sido analisado são os aspectos atinentes a aplicação e cumprimento da lei do piso, motivo pelo qual no presente feito insta destacar que, assim como o anterior refere-se à ação individual de professoras da rede municipal de Apiúna/SC e a interpretação da Lei Complementar nº 92/2008, sua adequação à Lei nº 11.738/2008 e a modulação dos efeitos da decisão da ADI nº 4167.

O RE 859994 AgR/SC, julgado pela Primeira Turma, presidido pela Ministra Rosa Weber e relatoria do Ministro Luiz Fux, também se refere a ação individual de professoras da rede municipal de Apiúna/SC, a interpretação da Lei Complementar nº 92/2008, sua adequação à Lei nº 11.738/2008 e a modulação dos efeitos da decisão da ADI nº 4167. E, de igual modo, refere-se à adequação do recurso interposto e não da análise do mérito, conforme se extrai do inteiro teor da decisão proferida em 10/03/2015 e publicada em 26/03/2015.

No ARE 903173 ED/SC, a Primeira Turma, presidida pela Ministra Rosa Weber, recebeu os embargos de declaração como agravo regimental e o indeferiu em 15/12/2015, decisão publicada em 16/02/2016, por entender não haver ofensa ao art. 93, IX, da CF/88⁶⁵ e óbice à discussão nos moldes peticionados com fulcro na Súmula do STF nº 279, pois ensejaria reelaboração do quadro fático.

Convém informar que o entendimento de não haver ofensa ao art. 93, IX da CF/88 se pauta no entendimento de que a decisão *a quo* foi devidamente fundamentada. O teor da sentença recorrida foi no sentido de não haver descumprimento da rede estadual de Santa Catarina quanto ao piso salarial, tendo em vista que a autora era contratada por 20h/a (horas/aula), logo, o cálculo do pagamento deveria ser proporcional à carga horária, inferior às 40h/a. Ainda, a respeito da reserva de no mínimo de 1/3 da jornada para atividades extraclasse, devido ao posicionamento do STF de não ter efeito vinculante esse enunciado, cabendo a cada juízo, conforme o caso concreto, deliberar a respeito – destaque-se que tal celeuma gerou o reconhecimento da Repercussão Geral.

O ARE 903173 AgR-ED/SC, julgado pela Primeira Turma, sob a presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, relatoria da Ministra Rosa Weber e participação dos Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux e Edson Fachin, foi declarado improcedente por aspectos processuais formais – não ser a peça recursal adequada.

⁶⁵ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (BRASIL, 1988).

Como dito alhures, os aspectos formais do processo não são objetos de análise na presente pesquisa, mas sim os aspectos materiais. Dispensa, assim, comentários a ementa, publicada em 09/12/2016, tendo em vista que o indeferimento se fundou na inadequação dos embargos declaratórios para reexaminar matéria de fato e de direito já apreciada no acórdão guerreado.

O ARE 961138 AgR/SE, por seu turno, foi julgado em 02/12/2016, improcedente, por unanimidade dos votos, na decisão publicado em 07/02/2017, vez que a decisão recorrida estabelecia não haver ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal a concessão do reajuste do piso nacional do magistério a todos os servidores dessa categoria, sob a alegação do Município de Boquim de que já havia extrapolado o limite prudencial de gastos com pessoal estabelecido no mencionado diploma no ano de 2012. Assim, tenta o município descumprir a Lei nº 11.738/2008 sob a alegação de que se a cumprisse estaria descumprindo a Lei Complementar 101/2000, tenta, assim, demonstrar um conflito entre a lei do PSPN e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O feito foi julgado em plenária pela Segunda Turma, pelos ministros Gilmar Mendes (presidente e relator), Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Teori Zavascki. Os ministros não reconheceram o conflito de leis alegado, tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal, que dentre outros fatores possibilita a fiscalização dos gastos pelos Tribunais de Conta, não é óbice a cumprimento da Lei do PSPN, pois os professores não são os únicos servidores e o teto prudencial para gastos com folha de pagamento pela administração pública deve ser analisado em seu montante geral – todos os agentes públicos – e não apenas acerca de uma categoria.

Cumprir destacar que configurado gastos acima do teto prudencial as medidas a serem aplicadas referem-se primeiro a dispensa de assessores, contratos temporários sem concurso ou processo seletivo, cargos comissionados ou função de confiança. Logo, o descumprimento da Lei do PSPN, sob a alegação de extrapolar os gastos, deveria demonstrar que todas essas medidas foram adotadas e que a receita era insuficiente, o que possibilitaria a complementação da União, conforme preceituado na Lei do PSPN, ou seja, de qualquer forma não infringiria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios referente à Reclamação Trabalhista nº 24.185, originária do TRT 15ª Região foi indeferido por unanimidade pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, composta pelos Ministros Marco Aurélio (Presidente), Luiz Fux (relator), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes (não tendo este participado da votação), com aplicação de multa ao agravante na importância de 5% (cinco por cento) sobre

o valor da causa (artigo 1.021, § 4º, do CPC/2015), conforme decisão proferida em 20/04/2017 e publicada em 11/05/2017.

Embora a análise das decisões recorridas não seja objeto desta pesquisa, no caso em análise entende-se conveniente informar o teor da decisão do TRT 15ª Região – tribunal *a quo* – que condenou o município de São Joaquim da Barra, Estado de São Paulo, ao pagamento das diferenças salariais advindas da Lei nº 11.738/2008 e do Plano de Carreira (Lei Municipal n. 144/2009), entendeu não configurada ofensa as Súmulas Vinculantes nº 37 e nº 43, pois a adequação salarial não se pautou em aumento do salário base com fulcro no princípio da isonomia, nem houve transposição de cargo público.

No presente caso, a reclamante foi aprovada em concurso público e empossada no cargo de babá em 2003, entretanto, em 2008, a nomenclatura “babá” foi alterada para educadora, pela Lei Municipal n. 56/2208, sendo fato que o edital do concurso apresentava como requisito para o cargo a formação em magistério nível médio ou pedagogia (nível superior). Esta situação motivou o juízo *a quo* a entender que a autora se enquadra na lei do PSPN com aplicação desde 2009 (conforme decidido na ADI nº 4167), bem como na aplicação do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal (Lei Municipal nº 144/2009). Reconheceu ainda o tribunal que a reclamante exercia as funções de professora infantil nos moldes estabelecidos pela LDB.

Por derradeiro, no ARE 896720 AgR/MG, julgado em 22/09/2017 e publicado em 03/10/2017, como se extraí do inteiro teor do Agravo Regimental o Recurso Extraordinário com Agravo oriunda do Estado de Minas Gerais, a Primeira Turma, composta pelos Ministros Marco Aurélio (Presidente), Luiz Fux, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes (relator), negou, por unanimidade, o agravo.

O entendimento do STF, no presente feito concluiu que o acórdão recorrido estava em conformidade com o entendimento consolidado pela Corte na ADI nº 4167, sendo deficiente a demonstração de repercussão geral da matéria constitucional.

Os RE 894409 AgR/RS; RE 912976 AgR/RS; RE 934061 AgR/RS e RE 811150 AgR/RS serão analisados em outro tópico, por versarem todos a respeito da legitimidade passiva e responsabilidade subsidiária do Estado no cumprimento do pagamento do PSPN.

4.1.5 Da responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei nº 11.738/08 e sua legitimidade passiva

Após a edição da Lei nº 11.738/2008 e do julgamento da ADI nº 4167 alguns autores de ações em primeira instância que pleiteavam o cumprimento do PSPN incluíram a União no polo

passivo da ação, sob a alegação de que por ser subsidiariamente responsável por garantir a todos os professores o recebimento de vencimentos nos moldes estabelecidos pela legislação federal, conforme disposto nos artigos 3º, § 1º e 4º da Lei nº 11.738/2008, era apta a integrar o polo passivo da ação.

Acerca da proposição em 06/10/2015, julgou o STF improcedente o RE 894409 AgR/RS, publicando a decisão em 20/10/2015. Observa-se no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário em epígrafe, julgado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Rosa Weber e presentes à sessão os Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Roberto Barroso e Edson Fachin, inexistir violação ao artigo 93, IX, da CF/88.

As razões do indeferimento do Agravo são de ordem técnica, não interessa assim à pesquisa, contudo, a matéria suscitada na ação principal e cuja revisão foi requerida pela via recursal é interessante, pois se refere à possibilidade de condenar o Estado do Rio Grande do Sul:

[...] e subsidiariamente a União, ao pagamento de indenização por prejuízos materiais decorrentes de mora legislativa pela não edição dos diplomas legais necessários à implementação do piso salarial profissional nacional do Magistério Público da Educação Básica, instituído pela Lei nº 11.738/2008” (RE 894409 AgR, Inteiro Teor, p. 3).

Embora as análises na presente pesquisa se restrinjam as decisões dos tribunais superiores, neste caso é interessante analisar a decisão do tribunal *a quo* – Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Em síntese a 4ª Turma do TRF4, por unanimidade, na Apelação Cível nº 5070572-98.2011.404.7100, sob a relatoria da Juíza Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, entendeu que a União não se responsabiliza subsidiariamente ao pagamento do piso salarial quando o ente federado responsável não o faz, tampouco se justifica sua inclusão no polo passivo da ação. Didaticamente, a decisão explana que, embora a lei do PSPN seja lei federal, a implementação da mesma é obrigação do ente federado (Estado, Município ou Distrito Federal), a União, conforme disciplinado na lei só poderá ser acionada pelo ente federado (e não pelo professor) para complementar o valor caso comprove insuficiência de orçamento. Esclarece que a lei do PSPN trata-se de lei federal federativa transitiva, motivo pelo qual a implementação com base no princípio constitucional da autonomia administrativo-financeira dos entes federados, compete a estes. Reforça que caso o ente federado demonstre insuficiência de recursos, este poderá socorrer-se ao Poder Judiciário caso a União se negue ou seja omissa acerca da complementação, é uma relação entre os entes federados.

Pela organização da República Federativa do Brasil, decidiu o TRF4 e manteve o entendimento o STF sobre a legitimidade passiva e da responsabilidade subsidiária da União nas demandas entre professores e o ente federado do qual integre o quadro do magistério.

O RE 912976 AgR/RS foi julgado (16/02/2016) improcedente, por unanimidade de votos, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na oportunidade composta pelos Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin (relator), Marco Aurélio, Luiz Fux e Rosa Weber.

O Agravo Regimental em análise, publicado em 04/03/2016, como o anterior, decorre da decisão do STF quanto ao recurso extraordinário interposto em face do acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que entendeu ilegítima a União e incompetente a Justiça Federal para julgar ação ordinária acerca do cumprimento do PSPN (Lei nº 11.738/2008)

Da análise do voto do relator, seguido pelos demais ministros, constata-se o entendimento do tribunal no sentido de que a União não tem legitimidade passiva só pelo fato de ter expedido a Lei que fixou o piso, nem tampouco, por ser obrigada, nos moldes do artigo 4º da Lei nº 11.738/2008, a complementar a integralização do piso na hipótese do ente estatal não ter disponibilidade financeira para tanto.

No caso *sub judice* constata-se duas relações distintas, no voto do relator: (i) a relação de trabalho entre o Estado e os docentes da rede pública estadual e (ii) uma relação orçamentária entre Estado e União, que imputa a esta somente em situações de necessidade de complementação devidamente comprovada pelo Estado, a integralizar o valor do piso salarial dos professores. Logo, o descumprimento da Lei nº 11.738/2008 pelo Estado, por si só, não demonstra a omissão da União e não legitima sua inclusão no polo passivo da ação, bem como, não enseja a competência da Justiça Federal. Neste sentido:

Em que pese seja a educação nacional uma atribuição compartilhada por todas as esferas governamentais, não é este o conteúdo do artigo 4º da Lei n.º 11.738/08. Tal preceito cuida, antes, de uma complementação orçamentária que a União tem relativamente aos Estados, a quem compete, de forma exclusiva e específica, a implementação do piso salarial profissional nacional para os professores da rede pública estadual de ensino.

Ou seja, o dispositivo em questão é norma de direito financeiro, que apenas atribui à União o dever de complementar a integralização do piso na hipótese de o ente estadual não apresentar disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. Assim, pela sua natureza, somente vincula os entes federados entre si, não chegando a determinar, nem de longe, a responsabilidade da União pela implementação do piso. E isso não poderia ser diferente, já que a majoração da remuneração de qualquer servidor público estadual - como o são os profissionais de magistério que atuam na rede pública estadual - não pode ser determinada por um ente federal, estranho ao vínculo de trabalho estabelecido (RE 912976 AGR / RS, Inteiro teor, p. 4).

O recurso extraordinário e o agravo regimental não apreciam o cumprimento ou não do piso, muito menos se este é devido ao requerente, mas tão somente a legitimidade passiva da União e a competência da Justiça Federal para julgar o feito.

O RE 934061 AgR/RS, julgado em 05/04/2016, pela Primeira Turma, integrada pelos Ministros Luís Roberto Barroso (presidente) Marco Aurélio (relator), Luiz Fux, Rosa Weber e Edson Fachin, declarou improcedente o recurso por motivo de ordem técnica. Desta feita declarou que o Recurso Extraordinário não é adequado para revolvimento de prova, determinando aplicação de multa e condenou a parte a litigância de má-fé. A decisão foi publicada em 27/04/2016.

Por último, o RE 811150 AgR/RS, julgado em 07/03/2017, pela Primeira Turma, composta pelos Ministros Marco Aurélio (presidente), Luiz Fux (relator), Rosa Weber e Luís Roberto Barroso indefere o Agravo Interno, publicada a decisão em 23/03/2017.

Trata-se de discussão sobre a “solidariedade da obrigação contida no art. 206, VIII, da Constituição Brasileira e no art. 60, III, ‘e’, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, tal como decidido pelo STF quando do julgamento da ADI nº 4.167/DF (e o ‘vínculo de solidariedade federativa)’” (RE 811150, Inteiro Teor, p. 3).

Novamente explicam os Ministros, como nos recursos anteriormente analisados, que a Lei nº 11.738/2008 é um exemplo clássico de lei federal federativa transitiva, sendo, portanto, a obrigação de implementação e cumprimento do piso de responsabilidade de cada ente federativo, motivo pelo qual não há de se falar em responsabilidade civil da União – nem solidária, nem subsidiária –, a não ser que restasse demonstrada sua omissão nos casos em que o Estado-membro comprovasse sua insuficiência orçamentária para a implementação do piso e, ainda assim, caberia ao Estado-membro acionar a União.

4.1.6 Da repercussão geral

Tendo em vista que na ADI nº 4167 houve empate no que tange a inconstitucionalidade do §2º, do artigo 4º, da Lei nº 11.738/2008, que fixava 1/3 da jornada para atividades extraclasse sem aluno, tal parágrafo foi declarado constitucional, todavia, sem efeitos *erga omnes*, o que tem gerado uma série de ações a respeito da forma como as redes públicas – estaduais e municipais – aplicam tal dispositivo.

Assim, o STF reconheceu a repercussão geral do assunto, em 18/08/2017, no RE 936790 RG, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, publicado em 21/11/2017. Tal reconhecimento

se deve aos efeitos abrangentes do desfecho do assunto sobre a carreira do magistério em todos os entes federados. Neste sentido o Ministro Relator Marco Aurélio declarou que em virtude de repetição do tema em inúmeras ações, incumbe ao STF definir a validade § 4º, do artigo 2º, da Lei nº 11.738/2008, em face da Constituição Federal, tendo em vista que na ADI nº 4167 a decisão neste tópico não vinculou os demais tribunais (RE 936790 RG, Inteiro Teor, p. 10).

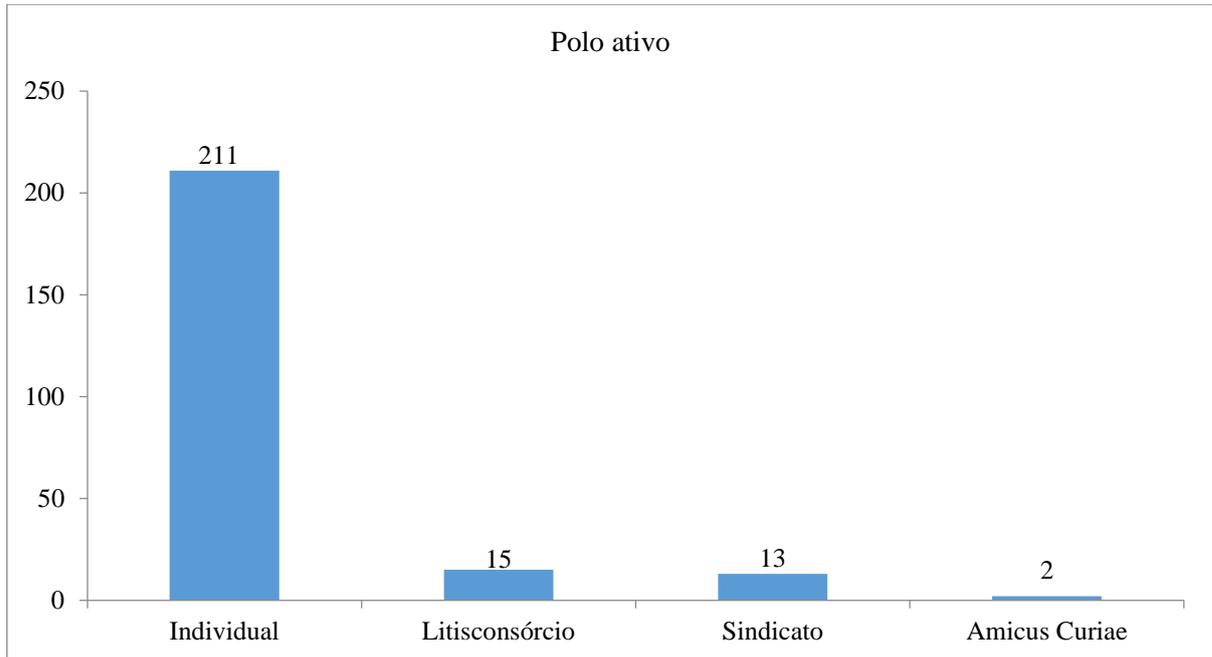
Ante o reconhecimento da repercussão geral aguarda-se o posicionamento da Suprema Corte para uniformizar as decisões com referência a temática.

4.2 Análise das decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal acerca das políticas de valorização docente

A respeito da temática localizaram-se no sítio eletrônico do STF 305 (trezentos e cinco) decisões monocráticas, das quais serão analisadas 241 (duzentas e quarenta e quatro), tendo em vista que 64 (sessenta e quatro) das decisões encontradas se referem a ações: sobre a legislação estadual ou municipal, anterior a Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), que fixava o piso dos professores com base em salário mínimo; interpostas pelo Chefe do Executivo por edição de lei pelo Poder Legislativo que fixava remuneração ou aumento a professores, excedendo a competência estabelecida na Constituição Federal; quanto a equiparação entre professora de centro de educação infantil (creche) e professora de educação infantil (pré-escolar), ou sobre piso de outras carreiras alheias ao magistério.

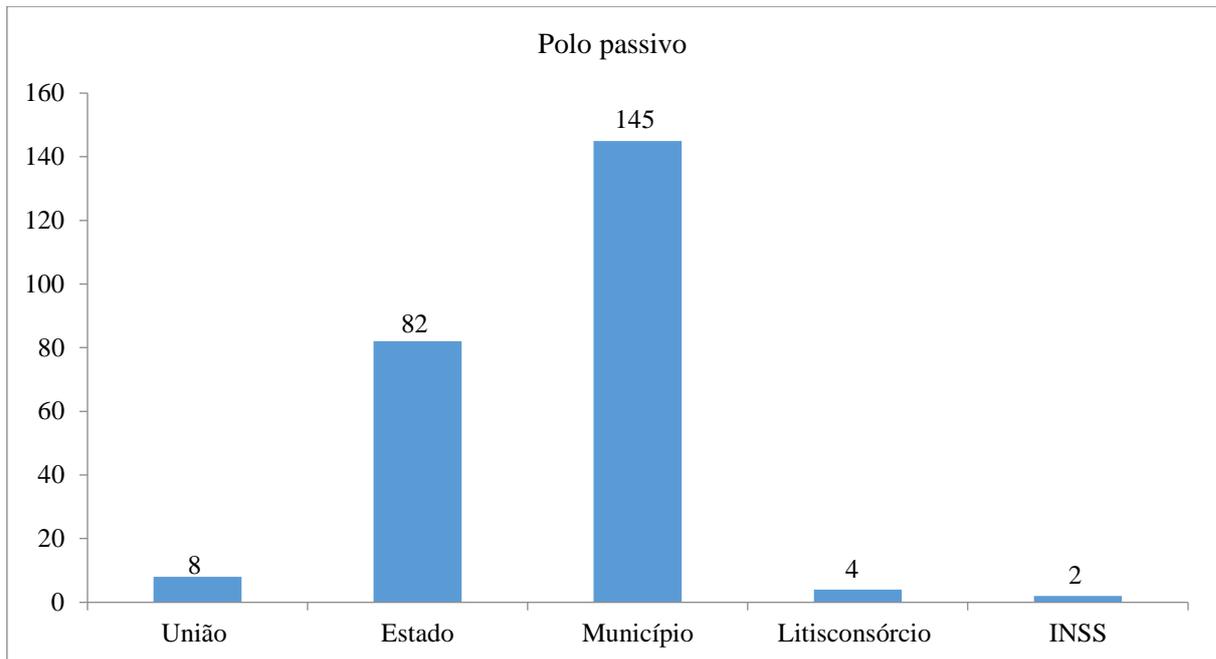
As 241 (duzentas e quarenta e uma) decisões foram inicialmente analisadas levando-se em consideração: (i) polo ativo (individual; litisconsórcio ativo, sindicato, Ministério Público, e *amicus curiae*), (ii) polo passivo (União, Estado, Município ou litisconsórcio passivo); (iii) Justiça do Trabalho ou (iv) Justiça Comum.

Com base nas categorias analisadas, constatou-se que, em relação ao polo ativo das ações, a maior parte delas tem sido interposta individualmente. Das 241 (duzentas e quarenta e uma) decisões: 211 (duzentos e onze) ações foram interpostas individualmente; 15 (quinze) por litisconsórcio ativo (mais de um autor), 13 (treze) por sindicatos e encontrou-se ainda 2 (duas) ações com a presença de *amicus curiae*.

Gráfico 2. Polo ativo das ações.

Fonte: Gráfico formulado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (2018).

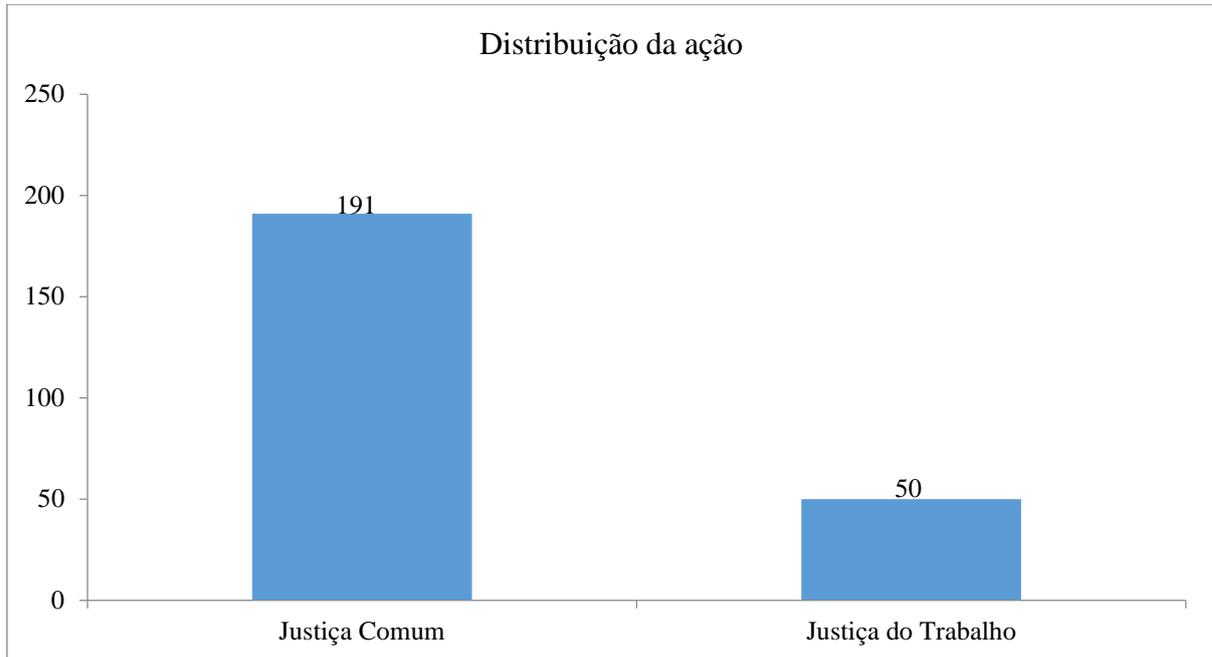
No que se refere ao polo passivo, constatou-se que 8 (oito) ações foram interpostas contra a União; 82 (oitenta e duas) em face do Estado; 145 (cento e quarenta e cinco) contra Municípios; 4 (quatro) contra o Estado em litisconsórcio com a União e 2 (duas) contra o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social). Neste último caso, a ação versava sobre pedido de revisão de aposentadoria de professora para se enquadrar o valor da aposentadoria nos moldes do piso salarial nacional fixado pela Lei nº 11.738/2008.

Gráfico 3. Polo passivo das ações.

Fonte: gráfico formulado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (2018).

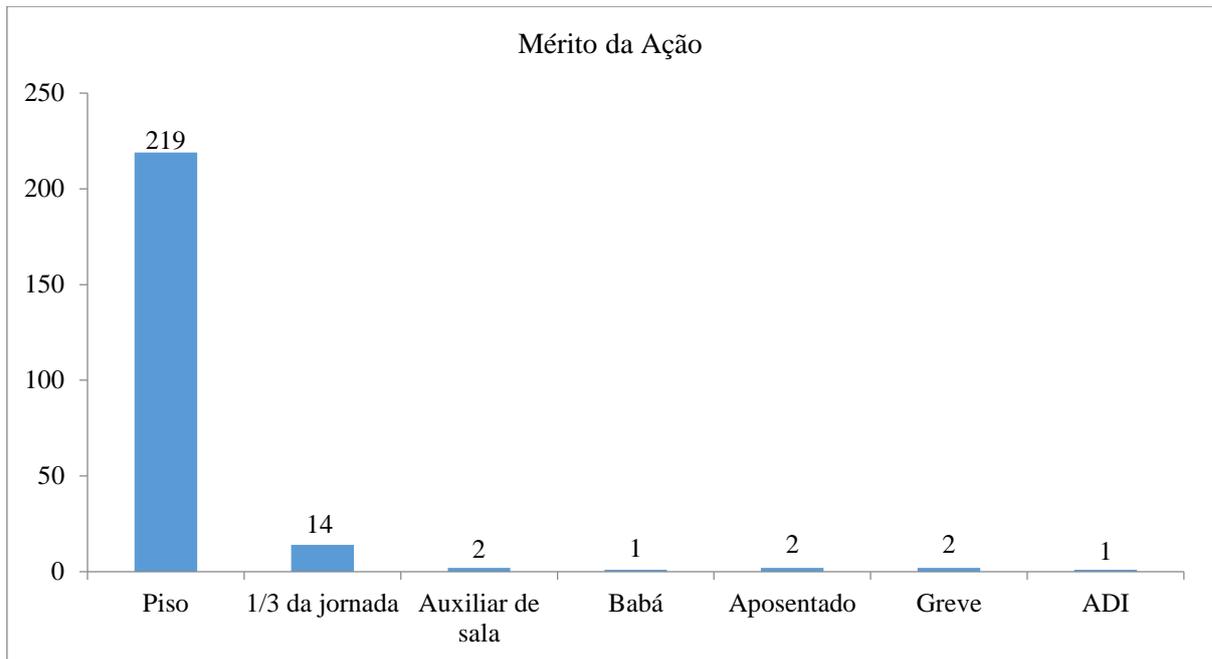
Além do polo ativo e passivo das ações cujas decisões monocráticas analisadas, também se levantaram quantas ações foram ajuizadas na Justiça Comum e quantas a Justiça do Trabalho, já que a carreira do magistério, mesmo das redes públicas, cujo ingresso exige aprovação em concurso público de provas e títulos, o regime jurídico pode ser o estatutário – hipótese em que as ações são de competência da Justiça Comum – ou celetistas – hipótese em que as ações são de competência da Justiça do Trabalho.

Com base nesta categoria de análise constatou-se que 50 (cinquenta) das ações foram interpostas na Justiça do Trabalho e 191 (cento e noventa e uma) na Justiça Comum.

Gráfico 4. Distribuição das ações.

Fonte: Gráfico formulado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (2018).

Das decisões analisadas, a maior parte dos feitos versava sobre a obrigatoriedade do pagamento de remuneração aos professores nos moldes da Lei nº 11.738/2008, totalizado 219 (duzentas e dezenove) ações em que o mérito versava sobre a aplicação do PSPN. Ainda, foram localizadas ações que versam sobre: 14 (quatorze) ações exclusivamente sobre a reserva de 1/3 da jornada para atividades extraclasse sem alunos; 2 (duas) ações acerca da aplicação do piso salarial nacional aos auxiliares de sala; 1 (uma) ação com referência a aplicação do piso salarial nacional a babá de centro de educação infantil; 2 (duas) ações sobre a aplicação do piso salarial nacional aos professores aposentados; 2 (duas) ações sobre a justificativa do direito a greve como instrumento para exigir o cumprimento do piso salarial nacional e 1 (uma) Ação Direta de Inconstitucionalidade onde se questiona uma lei estadual que fixou piso salarial inferior ao da Lei nº 11.738/2008.

Gráfico 5. Mérito da ação.

Fonte: Gráfico formulado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (2018).

Dos gráficos (2 a 5) extrai-se que as ações são majoritariamente individuais, interpostas em face das redes municipais e estaduais, com prevalência na justiça comum (estatutários) e versam sobre questões atinentes a remuneração.

4.3 Análise das decisões por colegiado do Superior Tribunal de Justiça acerca das políticas de valorização docente

Das decisões por colegiado proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça a respeito da valorização docente constata-se que dos 76 (setenta e seis) acórdãos encontrados, 7 (sete) se referem a fixação de piso salarial do magistério por lei estadual antes da edição da Lei do PSPN, tratam-se de decisões proferidas nos anos de 1998 e 1999, portanto, não serão analisadas na presente pesquisa.

Os 69 (sessenta e nove) acórdãos analisados podem ser divididos pelos seguintes assuntos e respectivos quantitativos:

Quadro 9. Análise quantitativa dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça

Assunto	Quantitativo
Sucumbência recíproca	1
Reflexos* do piso (13º; gratificações etc)	6
Modulação temporal da ADI n.4167	1
Enquadramento de Agente de Educação Infantil na Lei do PSPN	1
Jornada (descumprimento dos 2/3 e 1/3 da Lei do PSPN, horas trabalhadas, horas-extras e afins)	7
Legitimidade passiva da União*	1
Descumprimento do Piso**	16
Lei Municipal x Lei do PSPN*** (pagamento proporcional às horas trabalhadas, valor do piso e reflexos acerca do prêmio educar, auxiliar de sala etc.)	22
Suspensão, sustação e/ou sobrestamento de ações individuais em decorrência de ação coletiva.	14

* Recursos Repetitivos.

** Decisões fundadas na Súmula 7 do STJ.

*** Decisões fundadas na Súmula 280 STF.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do STJ (2018).

Devido à similitude do teor dos acórdãos, selecionou-se um acórdão por assunto para ser analisado. A ação que versa sobre sucumbência recíproca trata de assunto estritamente processual, não interessa, portanto, ao presente estudo.

Quanto aos reflexos do valor do PSPN em outras verbas que integram a remuneração dos professores autores da exordial, selecionou-se 2 (dois) acórdãos para análise.

O EDcl no REsp 1426210/RS, foi indeferido, em 28/06/2017 e a decisão publicada em 01/09/2017. No feito se discutia os reflexos automáticos do piso salarial nacional sobre gratificações e demais vantagens da carreira.

Em síntese, sem adentrar nas questões processuais a respeito da admissibilidade e adequação da via recursal, o que se extrai da decisão da Primeira Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Gurgel Faria, cujo voto foi seguido por unanimidade pelos Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa, presentes na seção, é que o piso salarial nacional fixado na Lei nº 11.738/2008 não tem reflexos imediatos sobre as vantagens, adicionais e gratificações previstas para a carreira, carece, para tanto de regulamentação na esfera local.

Ainda, com base na Súmula 280 do STF, entendeu o colégio recursal que compete ao tribunal de origem (TJRS) analisar o feito, tendo em vista que nos moldes fixados pela lei do PSPN e a decisão da ADI nº 4167, ao Estado do Rio Grande do Sul compete, mediante legislação local, fixar o vencimento básico e os eventuais reflexos nas gratificações e vantagens da carreira.

Por seu turno, no AgRg nos EDcl no AREsp 527187/RS foi improvido, em 11/11/2014, pela Segunda Turma, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin. A ementa, publicada em

26/11/2014, versou sobre o reflexo do piso salarial nacional em gratificação de difícil acesso já devidamente regulamentada pela legislação local.

Sobre o assunto, o tribunal *a quo* decidiu que a partir da instituição do piso (vencimento básico) pela Lei do PSPN, a gratificação de difícil acesso deve incidir sobre o valor deste piso. Percebe-se, assim, novamente sem adentrar nas questões de ordem processual, que uma vez regulamentada a gratificação *sub judice* fixada com base no vencimento básico do professor, é cabível que o piso estabelecido pela Lei nº 11.738/08 reflita no reajuste da gratificação.

Da análise dos julgados extrai-se que o valor do piso não gera reflexos automáticos nas vantagens, gratificações e benefícios da carreira. É necessário para tanto a regulamentação local, via plano de carreira ou estatuto, no qual, se tais benefícios forem fixados com base no vencimento inicial, haverá reflexos do piso, caso fixado com base em outro referencial, como, por exemplo, uma quantia monetária pré-fixada, não há de se falar em reflexos.

Tal posicionamento do Poder Judiciário remete a percepção de que, se tais benefícios não forem fixados com base no vencimento inicial, não haverá reflexo no valor destas na ocorrência dos reajustes do piso salarial nacional. A Lei do PSPN garante apenas – conforme manifestação do STF na ADI nº 4617 – que seu valor seja apenas o vencimento inicial e não os vencimentos (somatória da remuneração inicial, gratificações, evolução etc.).

A título ilustrativo, para melhor visualização da questão, se a titulação for fixada por percentual do piso, os reajustes do piso, refletem no valor da titulação. Contudo se, a titulação for fixada numa quantia monetária, ainda que haja reajuste no piso, não haverá reflexos nesta.

Os recursos que envolvem a temática atinente aos reflexos do valor do piso em relação a gratificações, titulações e demais vantagens da carreira, foi reconhecido como recursos repetitivos, de forma que a decisão proferida pelo STJ a respeito da temática servirá de parâmetro para as decisões dos TJs e TRFs.

Sobre a modulação temporal da ADI nº 4167, o STJ, a Segunda Turma do STJ, sob relatoria do Ministro Herman Benjamin, em 17/10/2017, manteve-se o constante na decisão do STF que indicou: “o pagamento do piso do magistério como vencimento básico inicial da carreira, nos moldes como estabelecido na Lei nº 11.738/2008, passaria a ser aplicável a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ação” (REsp 1697043/SP).

Destaque-se que no Recurso Especial em análise, cuja decisão foi publicada em 23/10/2017, discutia-se a decisão do juízo *a quo*, o qual entendeu que o Município de Ribeirão Pires, por ter editado a Lei Municipal nº 5.506/2011 (vigente desde 01/04/2011), determinando o pagamento de vencimento inicial no importe de R\$ 950,00 aos professores, não enseja aos autores receber diferenças do período anterior a vigência da lei municipal como pleiteado

(01/10/2008 a 31/12/2009), tendo em vista que, conforme fixado pelo STF, a lei do PSPN só passou a ser aplicável a partir de 27/04/2011.

O caso acerca do enquadramento dos agentes de educação infantil como carreira docente para aplicação da lei do PSPN, por ser única e específica de uma rede de ensino, não será analisado. Da ementa observa-se que o tribunal *a quo* entendeu que “a função de Agente de Educação Infantil I não se insere no sistema do magistério para fins de aplicação do piso salarial nacional instituído pela Lei Federal nº 11.738/2008” (REsp 1689913/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data do Julgamento: 26/09/2017. Data da Publicação/Fonte: DJe 10/10/2017). Ademais, o recurso especial não foi acolhido por motivos processuais, ou seja, por não ser a via recursal adequada para revisar o mérito da ação, logo, o enquadramento ou não da categoria na carreira do magistério não foi analisado pelo STJ.

Conforme indicado no quadro, 7 (sete) recursos versaram sobre a questão de horas extraordinária, sob a alegação de que a jornada de trabalho dos requerentes excedia a divisão de horas/aula (2/3) e horas/extraclasses (1/3) estabelecido na lei do PSPN, motivo pelo qual se pleiteou que fossem pagas a título de hora-extra. O assunto é interessante, todavia, o STJ não se manifestou sobre o mérito por não ser instância competente, nem a via recursal (recurso especial) adequada para analisar direito municipal, conforme preceituado pela Súmula nº 7 do STJ.

Embora o STJ não tenha se manifestado acerca do mérito do recurso especial, a ocorrência de 7 (sete) recursos sobre a temática, demonstra que tem sido discutido na Justiça Comum e nos Tribunais de Justiça Estaduais se a jornada em sala de aula que excede ao estabelecido na lei do PSPN (2/3) configuraria hora-extra, ainda que o montante geral seja 40h.

Ademais, pelos recursos interpostos observa-se que os TJ têm entendido que ainda que a jornada em sala de aula ultrapasse os 2/3, se o total de horas trabalhadas não ultrapassar 40h não há de se falar em horas-extras, mas sim em inadequação da composição da jornada, nos moldes estabelecidos na Lei do PSPN, ou seja, 2/3 em sala de aula, 1/3 para atividade extraclasses.

Neste sentido, dentre os 7 (sete) recursos analisados, transcreve-se trecho da decisão *a quo*, constante dos fundamentos da decisão do STJ, proferida em 06/06/2017, pela Segunda Turma, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, no REsp 1670519/PE, publicado em 21/06/2017 que demonstra o raciocínio adotado pelo Poder Judiciário quanto ao tema:

[...] Cuido de assentar que a eventual prestação, em regência de classe, de período legalmente reservado a aulas-atividade, não constitui serviço extraordinário, no sentido daquele prestado além da jornada de trabalho. Deveras, tanto a preparação das aulas quanto o ato em si de ministrá-las

inserir-se no âmbito das competências próprias do cargo de professor, de modo que a cogitação de jornada extraordinária dependeria de prova de que o cômputo de ambas (aula-atividade + regência de classe) estaria a ultrapassar a carga horária correspondente à remuneração. Porém, *in casu* sequer se alega, todavia, o cogitado excesso de jornada (global), visto que a causa de pedir invoca especificamente o transbordamento dos 2/3 previstos para a regência de classe, em sacrifício do terço reservado a aulas-atividade. Todavia, as partes apelantes não cuidaram de fazer prova de que efetivamente tenham laborado em sala de aula período superior aos 2/3 previstos em lei, em ordem a permitir que se decidisse, em termos concretos, se esse eventual transbordamento ensejaria violação a direito subjetivo do professor (ou se caracterizaria apenas violação a norma legal de organização do serviço, destinada a propiciar melhores condições de desempenho do corpo docente, em prol de um melhor ensino público) (fls.445-452, e-STJ, REsp 1670519/PE, 21/06/2017).

Já o recurso especial sobre legitimidade passiva da União, foi julgado conforme procedimento previsto para os Recursos Repetitivos no âmbito do STJ, pautada na tese de que a União não é parte legítima para figurar o polo passivo de demandas sobre o cumprimento do pagamento da remuneração dos professores estaduais e/ou municipais, nos moldes e valores estabelecidos na lei do PSPN.

Neste sentido, a Primeira Turma do STJ, em 14/06/2017, no REsp 1559965/RS, sob a relatoria do Ministro Og Fernandes, publicado em 21/06/2017, explicita a respeito do mérito, em síntese, que o artigo 4º, *caput*, e §§ 1º e 2º, da Lei do PSPN é norma de direito financeiro, portanto apenas atribui à União a obrigação de complementar o valor do piso quando o ente federado responsável demonstrar que não possui orçamento para tanto, não responsabiliza a União pelo cumprimento do piso e vincula apenas os entes federados, ou seja, a União e o ente federado sem orçamento para o pagamento do piso, não responsabiliza, assim, a União em relação ao particular (detentor do direito de receber o piso).

Portanto, a União é parte ilegítima a figurar o polo passivo em litisconsórcio com o ente federado responsável pelo pagamento do piso e a Justiça Federal é incompetente para julgar tais feitos.

Sobre o descumprimento do piso, localizou-se 16 (dezesseis) recursos especiais e nenhum deles foi julgado no que se refere ao mérito da lide com base na Súmula nº 7⁶⁶ do STJ. O indeferimento do Recurso Especial se pauta em questões processuais, não pertinentes ao objeto do presente estudo. Neste sentido, o AgRg no AgRg no AREsp 730763/ SC, julgado em 16/05/2017, pela Primeira Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, publicado em 23/05/2017.

⁶⁶ Súmula 7 - A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. (Súmula 7, CORTE ESPECIAL, julgado em 28/06/1990, DJ 03/07/1990).

Também com base na Súmula nº 7 do STJ e na Súmula nº 280 do STF, o STJ deixa de analisar o mérito dos 22 (vinte e dois) recursos especiais quanto a divergência entre a Lei Municipal (Planos de Carreira) e a Lei do PSPN. Encontrou-se demandas que versavam sobre o pagamento proporcional às horas trabalhadas, ou seja, que aqueles que exerceram a docência com jornadas de 20h/s, 30h/s e outras jornadas tenham direito a receber um piso proporcional a diminuição da jornada, bem como o direito aos percentuais de 2/3 em atividades em aula e 1/3 extraclasse; os reflexos do piso no prêmio educar; direito ao piso para auxiliares de sala etc.

Percebe-se que o indeferimento dos recursos não se deu em virtude do mérito das ações, mas pela via processual equivocada, que não permite ao STJ reexaminar provas. Neste sentido, pode-se citar o: AgInt no AREsp 908911/MG, relatoria do Ministro Sérgio Kukina, publicado em 29/08/2016; o REsp. 1.325.907/DF, relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, publicado em 25/03/2015; AgRg no REsp. 1.454.182/SP, relatoria do Ministro Og Fernandes, publicado em 12/03/2015; o AgInt no AREsp 926975/PB, sob a relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, publicado em 09/03/2017.

Verifica-se das decisões exaradas pelo STJ com base na Súmula nº 280, do STF, que a análise da adequação dos Planos de Carreira – estaduais, municipais ou distritais – ao artigo 2º, § 4º, da lei do PSPN é de competência privativa do STF.

Todavia, mesmo que o mérito não tenha sido apreciado pelo STJ, o quantitativo de demandas acerca do tema demonstra que no território nacional tem sido suscitada pela via judicial a divergência entre Planos de Carreira Municipais/Estaduais e a lei do PSPN tanto no que tange ao pagamento do piso, quanto à composição da jornada.

Por derradeiro, foram analisados ainda, 14 (quatorze) recursos especiais que versavam sobre a sustação, suspensão e sobrestamento do feito de ações individuais acerca da lei do PSPN em decorrência de Ação Civil Pública sobre o mesmo assunto, interposta pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul. Neste sentido, no entendimento exarado no rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC e Resolução STJ 8/2008), consolidou-se a orientação de que ajuizada ação coletiva atinente ao mérito de ações individuais, estas ficam suspensas até decisão daquela, sustando-se o andamento das ações individuais. Neste sentido REsp 1.110.549/RS, representativo da controvérsia, Relator Ministro Sidnei Benetti, publicado em 14/12/2009; REsp 1.353.801/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, publicado em 14/08/2013; AgRg nos EDcl no AREsp 206694/RS, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, publicado em 27/09/2013 e AgRg nos EDcl no AREsp 208357/RS, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, publicado em 18/10/2013.

Interessante notar a declaração de suspensão, sustação e sobrestamento das ações

individuais em virtude de ação coletiva a respeito da temática que demonstra que o Ministério Público Estadual também tem ajuizado ações civis públicas no território nacional para exigir o cumprimento da lei do PSPN.

A vantagem da ação coletiva é que seus efeitos se estendem a todos que se enquadram na lei, ainda que não tenham ajuizado nenhuma ação, bem como uniformiza a decisão. Resulta, portanto, em segurança jurídica, reduz o volume de processos e os custos com o ajuizamento das ações individuais.

4.3.1 Recursos Repetitivos.

Inicialmente insta esclarecer alguns pontos acerca dos Recursos Repetitivos para ulterior análise dos mesmos.

Na sistemática processual brasileira, os recursos repetitivos estão regulamentados no Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), artigos 1.036 a 1.041. Em síntese, tais artigos dispõem que ante a multiplicidade de recursos extraordinários e especiais com idênticos fundamentos, haverá a afetação, ou seja, o presidente ou vice-presidente do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Regional Federal selecionarão dois ou mais recursos representativos da controvérsia e os remeterão para o STJ e, enquanto este decide a controvérsia, as ações individuais ou coletivas, ficam suspensas.

Estabelece ainda a legislação processual que o STJ tem o prazo de 1 (um) ano para julgar os recursos afetados e, se permite que o relator do feito solicite ou admita a manifestação de pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, realize audiência pública, para ouvir pessoas com experiência e conhecimento acerca da matéria objeto de controvérsia, para auxiliar no convencimento dos ministros.

Por fim, uma vez decidida a controvérsia pelo STJ, o acórdão paradigma será publicado, o que afetará os recursos sobrestados e suspensos. Resulta assim na modulação das decisões e celeridade dos julgamentos.

Apresentada uma noção sucinta dos recursos repetitivos, insta informar que acerca da lei do PSPN foram encontrados 3 (três) recursos repetitivos no sítio eletrônico do STJ que versavam sobre: (i) sustação/suspensão das ações individuais em virtude de ação coletiva; (ii) piso e seus reflexos; (iii) legitimidade passiva da União.

Sobre a sustação/suspensão do processo, o STJ, em sede de recurso repetitivo com base em precedentes (REsp 1110549/RS, Rel. Ministro Sidnei Beneti, Segunda Seção, julgado em 28/10/2009, Publicado em 14/12/2009), entendeu que “ajuizada ação coletiva atinente a macro

lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva” (REsp 1353801/RS. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Data do Julgamento: 14/08/2013. Data da Publicação/Fonte: DJe 23/08/2013).

Evidencia-se que acerca da suspensão das ações individuais quando existir ação coletiva sobre o mesmo assunto entende o STJ, em sede de recurso repetitivo, que as ações individuais devem aguardar a decisão da ação coletiva e os efeitos desta se estenderão aquelas.

Interessante que através do recurso repetitivo as instâncias inferiores e o próprio STJ, poderão, sempre que configurada a situação, suspender o julgamento de todas as ações individuais até a decisão da ação coletiva, bem como, possibilita a uniformização das decisões.

Desta forma, garante-se que, nas ações acerca do mesmo direito, as decisões serão isonômicas, ou seja, para controvérsias idênticas, mesma solução. Garantiu a decisão do recurso repetitivo, portanto, a celeridade processual, a diminuição da carga de trabalho dos tribunais e a uniformização das decisões.

Relativamente ao piso e seus reflexos, em sede de recurso repetitivo, o STJ entendeu que a lei do PSPN fixou valor mínimo a ser observado pelos entes federados no vencimento inicial das carreiras do magistério público, contudo, não são imediatos os reflexos sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral da carreira, competindo aos tribunais locais analisar a legislação local em consonância com a legislação federal, para caso a caso determinar os reflexos ou não (REsp 1426210/RS. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Data do Julgamento: 23/11/2016. Data da Publicação/Fonte: DJe 09/12/2016).

Neste recurso repetitivo a tese jurídica aventada refere-se sobre o reflexo automático do piso salarial sobre demais vantagens, gratificações e benesses garantidas aos professores, com base na lei do PSPN.

Conforme se extrai da decisão exarada pelo STJ, definiu-se que a lei do PSPN fixou o valor mínimo a ser pago a título de vencimento básico, todavia, em nada discorreu a lei acerca dos reflexos imediatos sobre vantagens e gratificações, motivo pelo qual para sua incidência requer regulamentação local, em cada sistema de ensino. Destarte, os reflexos poderão ocorrer de forma diferente em cada rede de ensino – municipal, estadual, distrital ou federal – conforme regulamentação específica (planos de carreira ou estatuto).

E por tal motivo – carecer de regulamentação local – o STJ também declarou inadequada a discussão do assunto por recurso especial, vez que não preencheria os requisitos de tal recurso, já que, via recurso especial ao STJ se pleiteia revisão de uma decisão do TJ ou TRF que colide com direito constitucional ou infraconstitucional, não sendo pertinente para discutir legislação local nem a (re)análise dos fatos. (DONIZETTI, 2016). Assim, por exigir reapreciação de

provas e assunto a ser regulamentado por direito local, as celeumas sobre a incidência ou não do valor do piso sobre demais vantagens devem ser decididas pelo tribunal local.

Por seu turno, em sede de recurso repetitivo, o STJ acerca da legitimidade passiva da União nas lides que versaram sobre o cumprimento do piso salarial nacional, declarou que a lei do PSPN vincula os entes federados. Assim, incumbe a cada ente garantir *in loco* o cumprimento do pagamento do valor do piso e, somente ante sua insuficiência orçamentária poderá solicitar suplementação para União, o que por ser regra de direito financeiro, típico de um federalismo cooperativo, não possibilita ao particular acionar diretamente ou em litisconsórcio passivo a União, já que esta não é sua fonte pagadora, estranha, portanto, ao vínculo empregatício (REsp 1559965/RS. Relator: Ministro Og Fernandes. Data do Julgamento: 14/06/2017. Data da Publicação/Fonte: DJe 21/06/2017).

O STJ pacificou a celeuma a respeito da legitimidade passiva da União pleiteada com fulcro no artigo 4º, *caput*, §§1º e 2º, da lei do PSPN, declarou que o dispositivo legal não assegura ao terceiro – no caso os professores – a pleitear diretamente da União a diferença salarial para atingir o valor do piso, vez que a lei federal apenas vincula a União a complementar o valor nas hipóteses em que os Estados/Municípios não tenham recursos financeiros. Observa-se que, a legislação vincula a União a ajudar os demais entes federativos ante a incapacidade financeira destes, mas não o inclui na relação laboral. Desta forma, ilegítima passivamente a União motivo pelo qual se declara incompetente a Justiça Federal para analisar os pleitos.

4.3.2 Informativos de Jurisprudência.

Em decorrência dos recursos repetitivos alhures analisados, o STJ editou alguns informativos, apresentados na sequência.

Quanto ao REsp 1.559.965-RS, editou o STJ o Informativo nº 0571, no período de 15 a 27 de outubro de 2015, declarando a afetação dos recursos repetitivos sobre a legitimidade passiva da União, sob o tema nº 592 e, posteriormente, editou o Informativo nº 0606, publicado em 02/08/2017:

Cinge-se a controvérsia, entre outros pontos, a analisar a legitimidade passiva da União perante terceiros particulares, com base no art. 4º da Lei n. 11.738/2008, em demandas que visam a implementação do piso nacional do magistério. Inicialmente, verifica-se que o art. 4º da citada legislação assim determina, *verbis*: “A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o

art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”. Do que se verifica, não se trata de responsabilidade direta da União, nem a manutenção do pagamento do piso do magistério, nem a complementação, a qual fica limitada, pelos regulamentos aplicáveis à espécie. De outra parte, o § 2º prevê que a responsabilidade da União é a de “cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos”. Com isso, verifica-se que o mencionado dispositivo legal não induz que a União será responsável perante terceiros para implementar ou pagar, diretamente, a determinado professor o piso do magistério, tendo em vista tratar-se de norma de direito financeiro que, por sua natureza, somente vincula os entes federados entre si. Ou seja, se alguma responsabilidade pode ser extraída desse dispositivo, essa se refere, exclusivamente, à relação entre a União e o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, na exata dicção do texto legal, e não que o preceito normativo assegura o pagamento do piso do magistério pela União. As regras ora analisadas são típicas de um federalismo cooperativo, o qual se estabelece entre os entes componentes da Federação brasileira, não assegurando direitos de um particular diretamente em face da União, no sentido de pleitear a percepção de verba salarial. Admitir o contrário, seria supor que um servidor público pertencente a uma unidade federativa possa pleitear diretamente da União a consecução de uma obrigação que, se existente, perfaz-se, apenas e tão somente, na relação entre os entes federativos (BRASIL, 2017, s/p.).

Sobre o REsp 1.426.210-RS (Tema 911), que discutiu os reflexos do piso salarial nacional em relação a gratificações e demais vantagens da carreira, editou o STJ o Informativo nº 0594, publicado em 01/02/2017:

Discutiu-se se os artigos 2º, § 1º, e 6º, da Lei nº 11.738/2008 autorizam a automática repercussão do piso salarial profissional nacional quanto aos profissionais do magistério público da educação básica sobre as classes e níveis mais elevados da carreira, bem assim sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações, sem a edição de lei estadual a respeito, inclusive para os professores que já auferem vencimentos básicos superiores ao piso. Com efeito, há razão ao se sustentar que a Lei em comento – como regra geral – não teria permitido a automática repercussão do piso nacional sobre as classes e níveis mais elevados da carreira do magistério e tampouco o reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações. Com efeito, partindo-se do entendimento (intangível para o STJ) já estabelecido pelo STF – de que o piso corresponde ao vencimento básico inicial –, pode-se afirmar que a Lei nº 11.738/2008 se limitou a estabelecer o piso salarial: valor mínimo a ser pago pela prestação do serviço de magistério, abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica. Assim, não há que se falar em reajuste geral para toda a carreira do magistério, não havendo nenhuma determinação de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira. Nesse contexto, apenas aqueles profissionais que, a partir de 27/4/2011 (consoante o entendimento do STF), percebessem valores inferiores ao piso legalmente fixado seriam beneficiados com as disposições legais, não havendo qualquer repercussão

para os demais professores que, naquela data, já auferiam vencimentos básicos superiores ao estabelecido na lei em comento. Da mesma forma, não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações. Essa, portanto, é a premissa geral a ser utilizada na interpretação em questão: a Lei nº 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, apenas determinou que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico (entendimento do STF) em valor inferior, não havendo qualquer determinação de reescalonamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações. Faz-se escopo destacar, entretanto, que os temas não se exaurem com o estabelecimento dessa premissa geral. Explica-se. Uma vez determinado pela Lei nº 11.738/2008 que os entes federados devem fixar o vencimento básico das carreiras no mesmo valor do piso salarial profissional, se em determinada lei estadual, que instituiu o plano de carreira do magistério naquele estado, houver a previsão de que as classes da carreira serão remuneradas com base no vencimento básico, a adoção do piso nacional refletirá em toda a carreira. O mesmo ocorre com as demais vantagens e gratificações. Se na lei local existir a previsão de que a vantagem possui como base de cálculo o vencimento inicial, não haverá como se chegar a outro entendimento, senão o de que a referida vantagem sofrerá necessariamente alteração com a adoção do piso salarial nacional (BRASIL, 2017, s/p.).

E, sobre a suspensão das ações individuais em caso de ajuizamento de ação coletiva, o STJ editou o Informativo nº 0527, em 9/10/2013:

É possível determinar a suspensão do andamento de processos individuais até o julgamento, no âmbito de ação coletiva, da questão jurídica de fundo neles discutida relativa à obrigação de estado federado de implementar, nos termos da Lei nº 11.738/2008, piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica do respectivo ente. Deve ser aplicado, nessa situação, o mesmo entendimento adotado pela Segunda Seção do STJ no julgamento do REsp 1.110.549-RS, de acordo com o qual, “ajuizada ação coletiva atinente a macro lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva” (DJe de 14/12/2009). Cabe ressaltar, a propósito, que esse entendimento não nega vigência aos arts. 103 e 104 do CDC - com os quais se harmoniza -, mas apenas atualiza a interpretação dos mencionados artigos ante a diretriz legal resultante do disposto no art. 543-C do CPC. Deve-se considerar, ademais, que as ações coletivas implicam redução de atos processuais, configurando-se, assim, um meio de concretização dos princípios da celeridade e economia processual. Reafirma-se, portanto, que a coletivização da demanda, seja no polo ativo seja no polo passivo, é um dos meios mais eficazes para o acesso à justiça, porquanto, além de reduzir os custos, consubstancia-se em instrumento para a concentração de litigantes em um polo, evitando-se, assim, os problemas decorrentes de inúmeras causas semelhantes. REsp 1.353.801-RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 14/8/2013 (BRASIL, 2013, s/p).

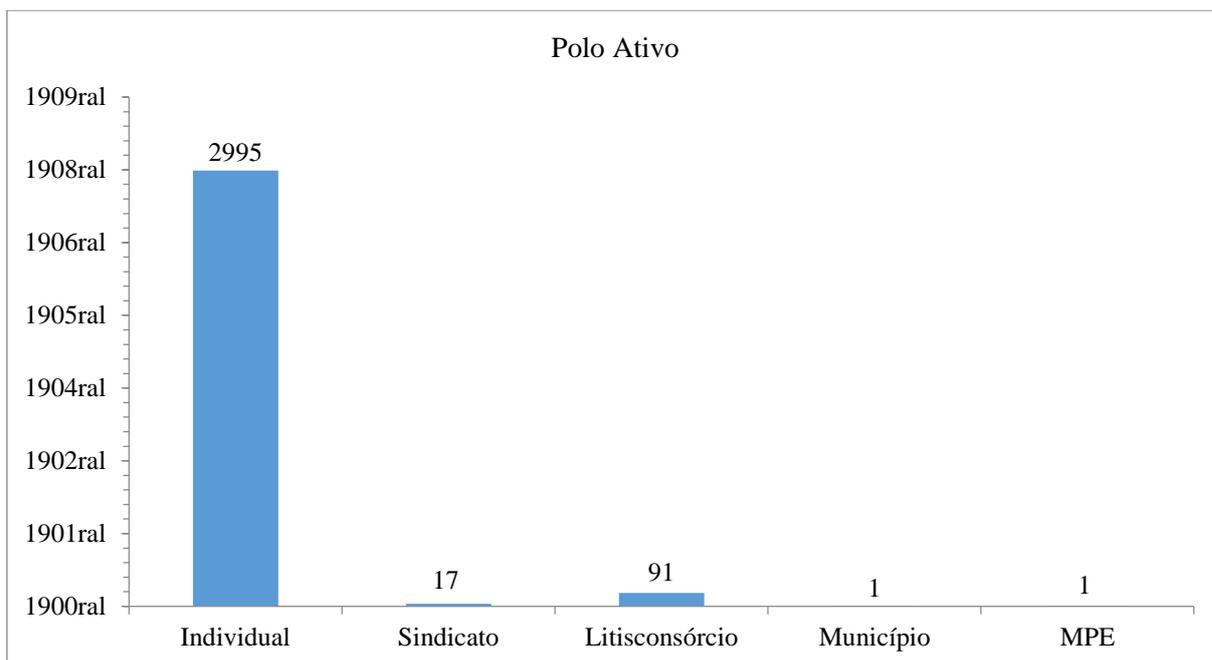
Constata-se dos informativos que o STJ pacificou algumas temáticas que frequentemente tem sido suscitada em juízo, declarando a ilegitimidade passiva da União nas ações atinentes à lei do PSPN, definindo a questão dos reflexos do piso nas gratificações e vantagens da carreira, determinando, ainda, a suspensão das ações individuais em caso de ações coletivas.

4.4 Análise das decisões monocráticas do Superior Tribunal de Justiça acerca das políticas de valorização docente

A respeito da valorização docente encontraram-se no sítio eletrônico do STJ 4363 (quatro mil trezentos e sessenta e três) decisões monocráticas, entretanto, 1256 (um mil duzentos e cinquenta e seis) decisões não serão analisadas na presente pesquisa, pois eram decisões anteriores à edição da lei do PSPN ou referiam-se a ações sobre piso de outras categorias alheias ao magistério, mas onde decisões sobre a lei do PSPN foi mencionada como exemplo.

Nas 3107 (três mil cento e sete) decisões monocráticas analisou-se: (i) polo ativo (individual; litisconsórcio ativo, sindicato), (ii) polo passivo (União, Estado, Município ou litisconsórcio passivo) e o (iii) mérito da ação.

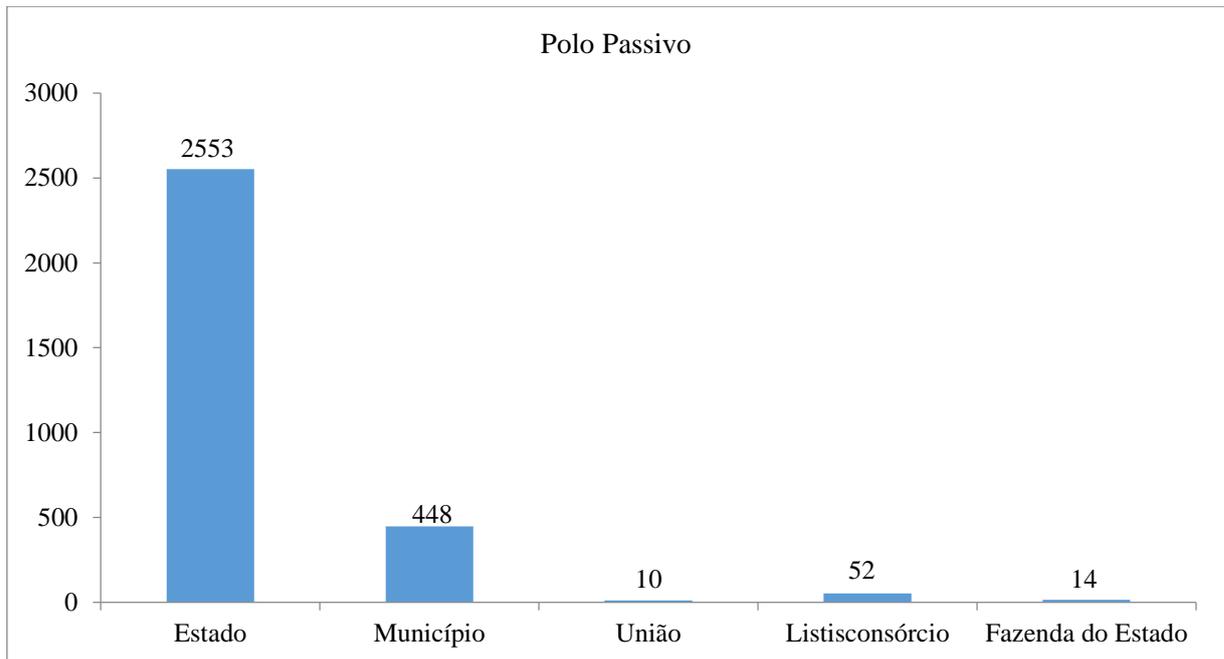
Relativamente ao polo ativo, constatou-se que 2995 (duas mil novecentos e cinco) ações foram ajuizadas individualmente; 17 (dezessete) pelo sindicato; 91 (noventa e uma) litisconsórcio. Interessante informar que fora encontrada 1 (uma) ação interposta pelo município e 1 ação interposta pelo Ministério Público Estadual.

Gráfico 6. Polo ativo das ações

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (2018).

Por meio dos dados tabulados, percebe-se que 96% (noventa e seis por cento) das ações foram ajuizadas pelo próprio interessado, de forma individual e 3% (três por cento) em litisconsórcio entre particulares/professores, sendo que apenas 1% (um por cento) das ações foi ajuizada via sindicato.

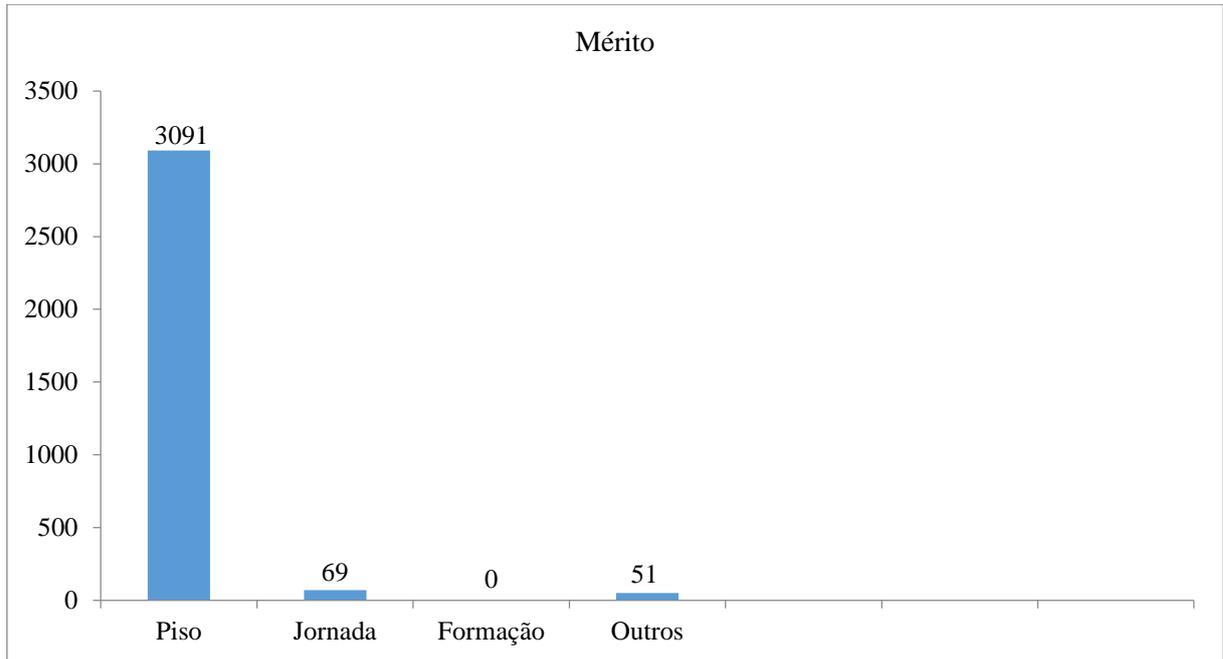
Ao analisar o polo passivo, constatou-se que: 2553 (duas mil quinhentos e cinquenta e três) ações foram interpostas contra o Estado; 448 (quatrocentos e quarenta e oito) contra o município; 52 (cinquenta e dois) litisconsórcio passivo, dos quais 51 (cinquenta e um) entre União e Estado e 1(um) entre AGU, FNDE e MEC; 10 (dez) contra a União e 14 (quatorze) contra a Fazenda do Estado de São Paulo.

Gráfico 7. Polo passivo das ações

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do STJ (2018).

Dos dados constantes do gráfico chama a atenção que 83% (oitenta e três por cento) das ações foram interpostas contra o Estado e 15% (quinze por cento) contra o Município.

Acerca do mérito das ações constatou-se que 3091 (três mil e noventa e uma) versavam sobre o piso, 69 (sessenta e nove) sobre jornada e 51 (cinquenta e uma) sobre outros assuntos (progressão funcional, prêmio educar, gratificação especial escolar, gratificação por desenvolvimento escolar, equiparação do piso salarial na aposentadoria, gratificação por difícil acesso, acumulação de cargos, incidência do piso sobre verbas rescisórias etc.).

Gráfico 8. Mérito da ação.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados no sítio eletrônico do STJ (2018).

Da análise do gráfico extrai-se que 96% (noventa e seis por cento) das ações versaram sobre o piso, 2% (dois por cento) sobre jornada, nenhuma ação sobre formação e 2% (dois por cento) sobre outros assuntos. Demonstra que a maior causa de demandas envolve a questão financeira ou sobre a carga horária trabalhada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a atuação do Poder Judiciário para efetivação de direitos sociais fundamentais atrelados as políticas públicas de valorização dos docentes de educação básica: o direito à educação de qualidade e ao trabalho digno. Elegeu-se como instituições de análise o STF e o STJ.

Ao estabelecer como objeto a efetividade das políticas de valorização dos docentes da educação básica pela via judicial, por meio das análises das decisões do STF e do STJ, reconheceu-se a interface entre direito à educação, trabalho digno, acesso à justiça e valorização docente.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa se organizou em 4 (quatro) seções: uma introdução ao tema, em que se apresentou os conceitos-chave atinentes à pesquisa, sua relevância científica e social, objetivos e problemática; a segunda, versou sobre as políticas públicas de valorização docente, por meio de uma revisão teórica sobre a temática, levantamento e análise da normatização de tais políticas pós CF/88, na esfera federal; a terceira acerca do papel da judicialização dessas políticas, através da discussão sobre o porquê, quando, quais os legitimados para ajuizar as ações competentes e os efeitos deste instituto no que tange a valorização docente e efetivação das políticas públicas positivadas com tal escopo; por derradeiro, na quarta analisou-se as decisões colegiadas e monocráticas do STF e do STJ a respeito do tema.

Cumpram ainda lembrar que no decorrer da pesquisa a valorização docente pautou-se no tripé remuneração/plano de carreira/formação, dos quais se elegeu como categorias de análise a remuneração e a carreira, ante os resultados obtidos com a pesquisa empírica sobre as decisões do STF e STJ.

Dos levantamentos teóricos e documentais, tornou-se possível identificar quais foram as políticas de valorização dos docentes da educação básica positivadas pós CF/88; qual o posicionamento do STF e do STJ acerca da efetivação destas políticas pós lei do PSPN; se as demandas têm sido impetradas individualmente ou coletivamente e quais fatores têm sido mais pleiteados. Tudo isso como se passa a expor.

A análise das decisões proferidas pelo STF e STJ, quanto as políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, possibilitou a reflexão sobre a efetividade de tais políticas no território nacional; a articulação entre atores, representações, instituições, processos e resultados; o papel do Poder Judiciário no controle dos direitos fundamentais sociais e os efeitos da judicialização da política.

Relativamente à (in)efetividade⁶⁷ das políticas de valorização docente, entendida como a análise dos impactos e efeitos da política, ou seja, se está sendo implementada ou se existem falhas (LASCOUMES; GALÈS, 2012), a análise das decisões, em conjunto com a interpretação das normas jurídicas e a produção científica sobre o tema, observou-se que ainda não se atingiu, no território nacional, a valorização dos docentes da educação básica.

Neste sentido, Pinto (2009) demonstrou que o valor do PSPN, tão questionado judicialmente, é praticamente o mesmo vigente em 1827 e, Jacomini, Alves e Camargo (2013) demonstraram que, para equiparação da remuneração dos professores com outros profissionais de mesmo nível de formação, faz-se necessário um aumento de 33,1% se comparado ao setor privado e 88,9% se comparado ao setor público.

Ademais, no STF encontrou-se 261 (duzentos e sessenta e um) feitos atrelados ao tema e no STJ, 3.181 (três mil cento e oitenta e um), sendo indubitável que a procura ao Poder Judiciário decorre da falha na implementação, quer seja pelo descumprimento total ou parcial das normas regulamentadoras das políticas *sub judice*.

Esse número de demandas, embora expressivo, é muito inferior à possível somatória de processos a respeito do tema em primeira e segunda instância, já que a sistemática processual brasileira apresenta um filtro sobre o que pode ou não ser discutido no STF e no STJ.

A intensa judicialização do direito à educação, incluído nesta seara as discussões da valorização docente e do PSPN – princípios basilares deste direito fundamental social – demonstram a inefetividade das políticas existentes com este escopo.

Segundo Mendes e Branco (2013), ante a importância predominante do direito à educação para concretização dos valores tutelados pela CF/88, a relação entre a qualidade da educação e a completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos e a sua consolidação como direito fundamental, deram origem ao mandado de injunção, e este novo instrumento processual passou a ser utilizado, posteriormente, para outras omissões do Poder Público, nos moldes do artigo 5º, LXXII da CF/88.

Constatada a relação entre a inefetividade das políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica e a procura pelo controle judicial dos direitos fundamentais por elas tutelados – direito à educação e direito ao trabalho digno –, a análise das articulações e

⁶⁷ Segundo Lascoumes e Galès (2012, p. 17) “Na perspectiva *bottom up*, os fracassos das políticas públicas passaram a ser explicados sob três aspectos: inefetividade, ineficácia e ineficiência. Por inefetividade devemos entender falhas na implementação daquilo que foi planejado [...]; já a ineficácia é a constatação de que os resultados obtidos depois da implementação da política pública foram insatisfatórios; por fim, a ineficiência acontece quando o volume de investimentos destinados à determinada política pública não causa o impacto esperado, que é extremamente inferior às expectativas do governo e dos destinatários”.

interações entre os elementos da ação pública (atores, representações, instituições, processos e resultados) possibilitou algumas constatações.

No que se refere aos atores envolvidos nas 20 (vinte) demandas julgadas em plenário (colegiado) pelo STF, constata-se que por envolver questões acerca da fixação de prazo para a criação e implementação de planos de carreira, fixação do piso salarial para professores nas Constituições Estaduais, fixação de piso salarial para professores com base no salário mínimo ou por equiparação, a fixação do piso pela lei do PSPN e a responsabilidade subsidiária da União no cumprimento do piso, a maior parte das demandas não foram interpostas individualmente, mas sim, por partidos políticos, por governadores de Estado em face do Poder Legislativo etc.

Das decisões analisadas, destacam-se as ADIs nº 1627, 120-5 e 4167.

A ADI nº 1627, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face do Presidente da República e Congresso Nacional, versou sobre a inconstitucionalidade de fixação de prazo para que as redes municipais, estaduais e/ou distritais organizassem seus planos de carreira, preceituado no artigo 10, II, da Lei nº 9.424/1996.

Esta ADI é emblemática pelo papel dos atores envolvidos. Ao ser interposta por ator coletivo – um partido político de oposição à época do ajuizamento da ação (1997) – evidencia-se o papel dos atores coletivos na pauta das políticas públicas, vez que estes possuem por legitimidade institucional, compromisso com os interesses comuns, atribuição de fiscalização e melhores condições de sensibilizar a opinião pública e arcar com os custos de uma demanda desse porte.

Ainda, ao ser impetrado por ator coletivo, os efeitos da decisão não se restringem as partes do processo, mas tem seus efeitos estendidos a todos que possam estar sujeitos ao alcance da lei, sendo, portanto, *erga omnes*.

Outra reflexão gerada pela análise do feito remete a análise de a quem serve o teor do pedido formulado pelo PT, pois ao pleitear a inconstitucionalidade da fixação de prazo, por lei federal, para que as redes públicas de educação básica formulem e implementem seus planos de carreira, certamente não se atende aos anseios da categoria, tanto que, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade, deixa a questão a encargo da discricionariedade de cada rede e, conseqüentemente, impossibilita que se pleiteie judicialmente a regulamentação da carreira.

Além de partidos políticos e do Ministério Público, instituições aptas a representar a sociedade civil contra atos governamentais que impliquem descumprimento ou ofensa a direito fundamental social e sua respectiva política pública, observou-se, também, demandas entre os

representantes do Poder Executivo de diferentes níveis ou, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Neste sentido, pode ser citada a ADI nº 120-5, interposta pelo governador do Estado do Amazonas, contra a Assembleia Legislativa, para pleitear a inconstitucionalidade da fixação de um piso salarial aos professores vinculado ou equiparado a remuneração de outros servidores, pela Constituição do Estado.

Percebe-se do teor dos argumentos utilizados pelas partes, pela posição que ocupam na arena pública, as redes de interesses, as interpretações, a retórica e dialética, elementos essenciais para o fortalecimento da democracia.

E, a ADI nº 4167 – a mais relevante para esta pesquisa – interposta pelos governadores dos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, em face do Presidente da República.

Mencionada ação, apresentou-se como significativo instrumento de diálogo e legitimação entre os representantes da sociedade civil afetos pela política de valorização docente. Embora a Lei nº 11.738/08 seja conhecida como lei do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica, não se restringe a valorização docente à mera fixação de um piso à categoria, versa ainda sobre a jornada, a formação inicial/continuada/em serviço, elementos da carreira docente.

A abertura democrática, dada ao feito pelo STF, incluiu na arena das discussões não apenas as partes e seus representantes, mas também deu voz aos representantes dos docentes – CONTEE, CNTE, SINDIUPES, SINTEGO, SINDIFORT – com a participação do *amicus curiae*. Possibilitou, com a manifestação desse terceiro, uma discussão plural, no viés das diferentes visões acerca da valorização docente e interpretação da norma, ainda, propiciou um panorama integral da questão ao Poder Judiciário para dirimir a celeuma.

Da análise dos argumentos apresentados pelos procuradores dos Estados autores da demanda percebe-se que o pedido de inconstitucionalidade pautou-se em dois argumentos, a violação ao pacto federativo ante a fixação do regime de trabalho dos professores das redes estaduais, municipais e distritais pela União e, a questão financeira (reserva do possível e Lei de Responsabilidade Fiscal), questionando-se, assim, a fixação da jornada máxima de 40 horas, das quais se deve reservar 1/3 para atividades extraclasse, o piso como vencimento inicial o que gera impactos e reflexos na carreira, os prazos de implementação e a data de início de vigência da lei.

A vice-procuradora-geral da República, o advogado-geral da União e os advogados representantes do *amicus curiae* demonstraram a não ofensa ao pacto federativo, pois dentre as

competências da União extrai-se a atinente a regulamentar as diretrizes gerais acerca da educação, o que ocorre na lei do PSPN, que não dispõe sobre como cada rede vai organizar suas carreiras, cargos e salários, mas tão somente, indica um valor mínimo a ser considerado como piso, e um norte acerca da organização da jornada e da formação continuada e em serviço.

Em relação aos atores envolvidos nas demandas apreciadas monocraticamente pelo STF, num total de 241 (duzentos e quarenta e um) feitos, 211 foram ajuizadas individualmente, 15 em litisconsórcio, 13 por sindicato da categoria e atuação em 2 feitos da figura do *amicus curiae*. Já, no polo passivo, foram 8 feitos interpostos em face da União, 82 contra o Estado, 145 contra o Município, 4 litisconsórcios passivos entre Estado e União e 2 em face do INSS.

Esses atores – polo ativo e passivo – nos processos analisados, foram representados por advogado, defensor público, promotor de justiça, procuradoria ou defensoria geral. Além dos ministros que decidiram a questão suscitada judicialmente.

Depreende-se da análise dos feitos que as ações julgadas monocraticamente pelo STF, em sua maioria, têm efeitos *inter-partes*, tendo em vista que das ações, 211 tratavam-se de ações individuais e as 15 ações com litisconsórcio ativo, motivo pelo qual o resultado das decisões se aplica tão-somente às partes. Assim, de um total de 241 ações, 93,77% tiveram seus resultados adstritos às partes do processo, portanto, não se estendeu a outros que porventura se enquadrem na mesma situação fática e de direito e, apenas 6,23% tiveram efeitos *erga omnes*.

A extensão dos efeitos da sentença em decorrência dos atores envolvidos no processo, em específico o polo ativo das ações, causa impactos significativos em relação à efetividade da política pública.

Ações coletivas geram efeitos *erga omnes*, ou seja, garantem o cumprimento da política a todos que se enquadram na situação preceituada por lei, assim, no caso em tela, decisões acerca da política de valorização docente interpostas coletivamente – sindicatos ou Ministério Público – atingem a todos os professores da educação básica daquela rede pública acionada – municipal, estadual ou distrital.

Já as ações individuais ou com litisconsórcio ativo têm seus resultados restritos às partes do processo. Desta forma, por exemplo, ainda que seja garantido, pela via judicial, o recebimento do piso salarial a um docente de determinada rede pública, que descumpra a lei do PSPN, o requerido do feito, não poderá ser compelido judicialmente a pagar o piso a todos profissionais da educação básica que integra sua rede. Assim, de pequeno impacto tais demandas no que se refere à efetividade da política.

Remetem a impressão que, talvez um gestor público descompromissado politicamente com a educação de qualidade – enquanto direito fundamental-social – vislumbre conveniência

no descumprimento da lei, pois o ônus de seu cumprimento, apenas para aqueles que se socorrem ao judiciário é menos impactante financeiramente do que efetivar a valorização docente em sua totalidade.

Ainda, em relação aos atores envolvidos na judicialização das políticas públicas de valorização docente, o mapeamento realizado no STJ demonstrou que 96% das ações foram ajuizadas individualmente, 3% em litisconsórcio entre particulares e apenas 1% coletivamente.

No que tange ao polo passivo, 83% das ações foram interpostas contra o Estado e 15% contra o Município. Há, ainda, ações em face da União – que envolvem litisconsórcio entre o Estado e a União – e em relação à Fazenda do Estado.

Conforme dito alhures, os efeitos da judicialização, na maioria dos feitos, se restringem as partes, já que majoritariamente são ações de efeito *inter-partes*, não resultou, destarte, em verdadeira efetividade da política, mas apenas do direito a alguns.

Dos processos analisados do STJ, acerca dos atores destaca-se, em relação à possibilidade de efetividade da política de valorização docente, a Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Processo nº 001/1.11.0246307-9 (CNJ:0294525-45.2011.8.21.0001), que tramitou na 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre.

A ACP em tela se apresenta relevante ao estudo pelos seus impactos, vez que ensejou em sede de recurso repetitivo, com base em precedentes, o informativo de jurisprudência nº 0527, de 9/10/2013, o qual determinou a suspensão das ações individuais quando existir ação coletiva que verse sobre o mesmo assunto.

Assim, com fulcro no informativo de jurisprudência em epígrafe, foram suspensas em sede de decisão monocráticas o seguinte quantitativo de ações interpostas individualmente contra o Estado do Rio Grande do Sul: 1285 pelo Ministro Teori Zavascki; 28 pelo Ministro Cesar Asfor; 43 pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima; 22 pelo Ministro Castro Meira e 38 pelo Ministro Ari Pargendler, totalizando 1416 recursos, determinando a suspensão de todos esses feitos até decisão final, transitada em julgado, da ACP em comento.

Desta forma, garante-se uniformidade das decisões – elemento essencial à segurança jurídica – economia e celeridade processual.

Afere-se, como o Ministério Público se destaca como instituição estatal na tutela de políticas públicas, resulta sua atuação em grande avanço à efetividade da política de valorização docente no Estado do Rio Grande do Sul. Tornam-se desnecessárias as ações individuais, por isso as mesmas foram suspensas e os efeitos da decisão da ACP se estenderam a todos os profissionais da educação da rede pública estadual do Estado do Rio Grande do Sul, por ter

efeitos erga *omnes*.

Incontestemente como o Ministério Público tem o condão de, por meios processuais, fiscalizar a atuação do Poder Executivo no cumprimento de políticas públicas, o que resulta em maior efetividade das mesmas.

Em relação às representações, constata-se que majoritariamente, tanto no STF quanto no STJ, a Administração Pública, para justificar o descumprimento das políticas públicas de valorização docente, indica aspectos econômicos ou institucionais, tais como a ofensa à tripartição do poder e ao pacto federativo.

Neste sentido, Bucci (2009) sintetiza que os principais argumentos contrários a judicialização das políticas públicas se agrupam em duas ordens: (i) de cunho político-institucional, tais como separação dos poderes com base no artigo 2º, da CF/88, déficit democrático do Poder Judiciário, limitações técnicas do Poder Judiciário para analisar toda a complexidade das políticas públicas e a discricionariedade administrativa; (ii) de cunho econômico-financeiro, sendo o principal argumento a reserva do possível.

Por seu turno, os que primam pelo cumprimento da política se pautam numa interpretação constitucional apresentando-a como essencial ao cumprimento do direito fundamental social à educação.

Acerca das representações, é importante lembrar, como discorre Canela Junior (2009) e Alexy (2011), que a invocação da reserva do possível é inadmissível na fase cognitiva do processo, quando o que se tutela é o cumprimento de direitos fundamentais sociais. E Bucci (2009) salienta que na formulação de políticas e programas para implementação de direitos fundamentais sociais, em caso de *déficit* orçamentário, compete ao gestor definir prioridades, metas e estabelecer prazos e não se escusar de cumpri-la por tal motivo.

Todo direito desta natureza, importa em custo financeiro ao Estado, assim na criação de políticas públicas de valorização docente é regra previsão orçamentária. Neste sentido, as EC(s) nº 14/1996 e 53/2006 indicaram e vincularam as verbas tributárias a ser destinadas ao FUNDEF e ao FUNDEB, respectivamente, indicando, destarte, quais recursos financeiros seriam destinados ao ensino fundamental e à educação básica. De igual forma, a lei do PSPN indicou a responsabilidade subsidiária da União no cumprimento do piso, desta feita se municípios e estados não possuírem comprovadamente recursos financeiros para cumprir tal lei, a União fará repasses até atingir o escopo preceituado na lei.

Neste tópico tanto o advogado geral da União, quanto a vice-procuradora da República, na emblemática ADI nº 4167 refutaram tal alegação feita pelos procuradores dos Estados autores da ação, sustentaram que além de estar previsto um processo de adaptação pela lei do

PSPN, esta também estabelece complementação da União.

Os Ministros também refutaram esse argumento, tanto que o relator, Joaquim Barbosa externou estranheza, pois no processo legislativo em que caberiam tais questionamentos acerca do orçamento, isto não aconteceu, sendo a lei aprovada por unanimidade. Frisou que o orçamento não deveria ser o cerne da questão judicial, mas sim, a situação de desvalorização do magistério no país.

Caldas, advogado da CNTE, destacou que a regulamentação de um piso, com especificação de jornada, inclusive para estudos e planejamento se pauta em resoluções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da UNESCO de 1986.

Ximenes (2011) em sua sustentação salientou que o piso, diferentemente do salário mínimo, não se restringe a garantir a subsistência, mas passa pela valorização, engloba, portanto, remuneração, condições de trabalho e reconhecimento social.

Quanto a tripartição do poder, também utilizado pela Administração Pública para se opor a interferência do Poder Judiciário restou inaplicável com fulcro na sistemática adotada pela CF/88 que (re)significou a tripartição, ao alçar o STF ao papel de guardião da Constituição, e o Poder Judiciário, no controle difuso ou concentrado de constitucionalidade, tem o dever de controlar a atuação dos poderes Legislativo e Executivo na efetivação de direitos fundamentais.

A ofensa ao pacto federativo também foi refutada, primeiro por não ser absoluta a autonomia, conforme mencionou o advogado-geral da União, no Brasil tem-se um federalismo cooperativo, e o advogado da CNTE reforçou que por tal motivo a lei do piso traria uma obrigação subsidiária de complementação às redes estaduais e municipais. Os Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello usaram tal argumento em seus votos, e a maioria dos ministros entendeu a não ofensa ao pacto federativo por ter a União competência para legislar sobre as diretrizes educacionais.

Da análise dos argumentos de cada um dos atores envolvidos na ADI nº 4167, extrai-se que o cerne dos debates é a questão econômica, mesmo quando se aventa a questão da jornada, o argumento dos procuradores dos Estados autores da ação indica que ao reduzir a jornada em 1/3 será necessário contratar mais profissionais, o que gerará um custo ao orçamento público e a questão da formação sequer foi mencionada.

Os demais processos analisados na pesquisa, no que se refere às representações, não divergem do que se vislumbrou na ADI nº 4167, tanto que em relação ao mérito da ação, dos processos que tramitaram no STF, 219 (duzentos e dezenove) discutiam sobre piso, 14 (quatorze) sobre a redução de 1/3 da jornada pautado nos impactos financeiros desta medida e

8 (oito) sobre assuntos diversos conexos a questão do piso, tais como enquadramento de algumas categorias na lei PSPN (babá, auxiliar de sala etc.), a extensão do piso aos aposentados e a lei do piso como fundamento ao exercício do direito à greve.

Em síntese, todas as demandas tiveram como cerne da discussão aspectos meramente econômicos e financeiros, sem preocupação real com a qualidade da educação, com o trabalho digno e com a valorização docente.

No STJ, o quadro se apresentou similar, 3.091 (três mil e noventa e uma) ações teve como mérito o piso, 69 (sessenta e nove) sobre jornada pelo viés dos impactos na folha de pagamento, 51 (cinquenta e uma) sobre assuntos diversos (progressão funcional, reflexos do piso em gratificações, incidência sobre verbas rescisórias, aplicação do piso aos aposentados etc.). Novamente as questões econômicas e financeiras como centro das discussões.

Da análise dos feitos no STF e no STJ percebe-se que mesmo os processos que não tratam exclusivamente e/ou diretamente sobre o piso, o fazem de forma complementar, pois quando se discute a divisão da jornada de trabalho em 2/3 em sala de aula e 1/3 para estudos, preparação de aulas e outras atividades próprias da docência, a Administração Pública pauta seus argumentos em fatores econômicos, decorrentes dos impactos que a diminuição da jornada traria aos cofres públicos ante a necessidade de novas contratações.

Saliente-se que a interpretação dada pelo STF, no que tange as discussões acerca dos reflexos da lei do PSPN, veda o computo de outras verbas para atingir seu valor. Assim, titulação, gratificações e quaisquer outras vantagens não integram o piso, portanto, não podem ser utilizados, como estava sendo, por algumas redes de ensino, para atingir o montante estabelecido em lei como vencimento inicial (piso).

Todavia, a questão dos reflexos fica a cargo de cada tribunal na análise do fato concreto e os recursos interpostos no STF e STJ, que envolviam esse tema, foram desprovidos, não pela análise do mérito, mas por aspectos processuais formais.

Os tribunais inferiores, ao aceitar a incidência de percentuais no vencimento inicial em virtude de titulação para integralizar o valor do PSPN, flagrantemente fere a teleologia da lei.

Ademais, também foi possível constatar pelos argumentos e elementos contidos nos autos de alguns processos analisados que algumas redes fixaram gratificações e demais benefícios, em valores monetários fixos e não em percentuais, o que, embora não seja ilegal nem contrarie a lei do PSPN, impede que o valor do piso e suas correções anuais, gerem reflexos na remuneração global dos docentes. Evidencia-se como os gestores públicos relutam em valorizar essa categoria e buscam meios de minimizar os impactos da lei do PSPN na remuneração destes.

Acerca das instituições, nos processos analisados vislumbra-se o grande impacto do texto constitucional e suas emendas, na questão da educação, ao dedicar capítulo específico ao direito à educação e ao reconhecê-lo como direito fundamental social. Embora os gestores públicos tenham autonomia e discricionariedade para selecionar os problemas a inscrever nas suas agendas políticas, ante o destaque dado ao direito à educação pela constituinte, não é permitido que seja excluído da agenda, ao contrário, pela sistemática constitucional, todos os gestores são obrigados a formular e implementar políticas públicas para efetivá-lo.

Embora a política pública não se restrinja às normas que a positiva, ao optar pela análise dos impactos da judicialização da política de valorização dos docentes da educação básica, a pesquisa tem como cerne a aplicação e a interpretação dada pelo STF e STJ aos dispositivos constitucionais e a legislação infraconstitucional, em destaque a lei do PSPN, os planos de carreira das redes demandadas, o PNE e os fundos de financiamento da educação (FUNDEF/FUNDEB).

Indubitavelmente, no caminho a ser percorrido até a efetivação da valorização docente, a normatização é um passo significativo, pois possibilita a fiscalização dos atos da Administração para atingi-la. Seja pela possibilidade da judicialização ou pela fiscalização de Tribunais de Conta, Ministério Público e sociedade civil organizada.

Com o FUNDEF e, posteriormente com o FUNDEB, os gestores públicos passaram a ter que fazer gastos mínimos, dentre as verbas recebidas sob a rubrica da educação, com folha de pagamento. Embora não seja suficiente para a valorização docente, a vinculação de no mínimo 60% do montante total do recurso à remuneração dos profissionais da educação, sob pena de responsabilidade civil, administrativa, criminal e pode ensejar até mesmo a inelegibilidade, é um avanço.

Tais fundos também indicaram a origem das verbas para custear os gastos com educação, fato de suma importância, já que as políticas públicas, como destacam Lascoumes e Galès (2012, p. 178-179) “estão sujeitas a imposições orçamentárias”, pois “possuem um custo e, este custo pode crescer por dezenas de anos”, motivo pelo qual o orçamento é um poderoso freio para a implementação e continuidade da política pública.

Da mesma forma, a lei do PSPN ao fixar um valor mínimo inicial a carreira, jornada e obrigatoriedade de formação continuada e em serviço, evidencia que para efetivação da valorização docente não basta a remuneração, para além desta, também se afiguram necessárias uma carreira atrativa, com planos que apresentem elementos de progressão vertical e horizontal, a formação inicial, continuada e em serviço.

O PNE, ao estabelecer metas e prazos, apresenta-se como um norteador para os gestores

definirem suas prioridades e campos de atuação educacional que demandam maior atenção e facilita o acompanhamento da eficácia, eficiência e efetividade das políticas educacionais.

O estudo da norma em si, não possibilita a compreensão total da política de valorização docente, mas a apropriação das regras indica um norte aos gestores para estabelecerem as estratégias e modos de executá-la.

A pesquisa possibilitou a reflexão das técnicas, mecanismos e instrumentos processuais percorridos pelos que judicializaram a política de valorização docente, quer para exigir seu cumprimento, como para tentar impedi-lo ou minimizar seus efeitos.

A CF/88 e as normas de direito processual, ante o caráter judicial e as garantias processuais na tutela do direito fundamental social à educação, disponibilizam uma série de ações – *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, ação popular, ação civil pública, ADI, ADC, ADPF – que, conforme a lesão ou ameaça concreta de lesão a este direito, seu descumprimento total ou parcial, as ações e omissões do poder público na sua efetivação, poderão ser utilizados pelos legitimados, socorrendo-se na instância competente para tal apreciação.

Ao analisar os processos fica evidente que na tutela da valorização docente, no que tange as ações individuais, é significativa a quantidade de recursos que sequer são analisados em seu mérito, pelo erro na peça recursal apresentada, o que limita a possibilidade de atuação do Poder Judiciário sobre a celeuma, pois ante o erro formal (procedimental) não é possível analisar o mérito (direito material).

Dentre as ações destaca-se a ADI que ao possibilitar o controle de constitucionalidade, tem sido muito utilizada na seara educacional com resultados satisfatórios à tutela do direito a educação.

Frisem-se, novamente, os impactos da ADI nº 4167 nos debates acerca da valorização docente, verdadeiro palco do exercício da democracia com a participação do *amicus curiae*.

Por derradeiro, com base no pentágono das políticas públicas, os resultados (*outputs*) da política de valorização docente, após sua judicialização merece algumas considerações.

É inquestionável que o acesso à justiça, como direito fundamental preceituado na CF/88, é instrumento valoroso para compelir a administração pública a cumprir as políticas públicas de valorização docente.

Como visto anteriormente, há uma gama de ações posta à disposição do cidadão, do Ministério Público, da sociedade civil e demais representatividades para controlar judicialmente a ação e/ou omissão do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

De início, a judicialização apresenta-se, portanto, como um instrumento hábil para

efetivação das políticas públicas. Todavia, da análise dos processos, das decisões do STF e do STJ e dos resultados/impactos dessas decisões percebe-se a limitação do efetivo cumprimento da valorização docente de fato.

Conforme indicado, as lides em sua maioria absoluta, em ambos os tribunais, centravam suas discussões na remuneração, o que limita a valorização docente a este item importante, todavia, não suficiente para garanti-la.

Destarte, os resultados obtidos dos processos analisados, ao reduzirem os debates da valorização docente às questões remuneratórias, ofuscaram os outros eixos – formação e carreira (na qual se engloba a questão da jornada) – todos necessários à atratividade e reconhecimento social da docência enquanto profissão.

Acerca dos planos de carreira (municipais e estaduais) e sua conformidade com a lei do PSPN, bem como sobre a constitucionalidade desta lei (ADI nº 4167), as discussões se centraram na remuneração, discutiu-se o conceito de piso – valor inicial ou global; os reflexos do piso em outros elementos, tais como titulação e gratificações diversas; e quando se discutiu a jornada, os debates se aventavam nos custos da redução da jornada. Assim, os aspectos econômicos têm sido o cerne das discussões, o que demonstra um reducionismo do tema na seara jurídica.

Sobre formação, conforme demonstrado no decorrer da pesquisa, não houve sequer uma ação, o que em termos de representações tem muito significado, já que nem mesmo nas ações coletivas esse elemento tão importante à valorização docente foi suscitado.

Ademais, ao reduzir o controle judicial das políticas de valorização docente a questão remuneratória, em termos de efetividade, corre-se o risco de enfraquecimento da política, já que os pagamentos atrasados e individuais do piso e seus reflexos (quando reconhecidos) pode gerar uma despesa que comprometa – ou ao menos possibilite à Administração Pública alegar – o orçamento destinado à educação, ficando o mesmo adstrito a garantir tão-somente a remuneração e descumprir os demais eixos.

O resultado da ADI nº 4167 tem peso no enfraquecimento dos demais eixos que compõe o tripé da valorização docente, pois determinou o cumprimento imediato do piso, a adequação dos planos de carreira a esse piso, a obrigação de atualização anual do valor do piso, a obrigação da União de complementar esse valor quando os Estados ou Municípios demonstrarem insuficiência de recursos, todavia, no que tange a composição da jornada com destinação de 1/3 para atividade extraclasse, por haver empate na votação, foi considerada constitucional, mas não gerou efeitos vinculantes, nem *erga omnes*, o que torna sua aplicabilidade suscetível de interpretações distintas em diferentes tribunais.

O efeito da decisão enfraqueceu a aplicabilidade do dispositivo, tanto que para tentar uniformizar o assunto, ante os recursos repetitivos sobre o tema no STJ, foi declarada pelo STF a repercussão geral do tema, o qual será novamente apreciado pelos ministros para uniformizar a aplicação desse item pelas redes de ensino em todo país, sendo que até a presente data o STF ainda não decidiu a celeuma e suspendeu os processos nas demais instâncias.

Ante todo o exposto, constata-se que a judicialização das políticas públicas de valorização docente pode ser considerada um instrumento a mais para tentar garantir sua efetividade, contudo, até o presente momento, devido às representações e aos resultados obtidos, tem apenas garantido o controle do pagamento do piso, o que reduz o alcance desta política e enfraquecendo os demais eixos.

6 REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008. Disponível: <http://www.esforce.org.br> Acesso: 30/01/2019.

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. As contrarreformas do ensino superior e a luta pela educação de qualidade. *Serv. Soc. & Saúde*, Campinas, SP, v. 11, n. 1 (13), p. 7-26 jan./jun. 2012. ISSN 1676-6806.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. et. al. O movimento dos educadores e sua valorização: o que há de novo em anos recentes? *Revista Brasileira de Política e Administração (RBPAAE)*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2011.

APPIO, Eduardo Fernando. *O controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004 (tese de doutorado). Disponível: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87373/208502.pdf> Acesso: 02/01/2019.

ARAÚJO, Luis Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed., atual. até a E.C. 68 de 21 de dezembro de 2011, São Paulo: Verbatim, 2012.

ARAÚJO FILHO, Heleno Manoel Gomes de. As lutas e a agenda sindical para a valorização do magistério na perspectiva da CNTE: qual a contribuição do novo Plano Nacional de Educação? *Cadernos CEDES*, vol.35 n.97 Campinas Sept./Dec. 2015, ISSN 1678-7110, <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015156052>. Disponível: <<http://www.scielo.org>>. Acesso: 23/08/2015

ASENSI, Felipe Dutra. *Indo além da judicialização: O Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de

Justiça e Sociedade, 2010.

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*. 2010, vol.20, n.1, pp.33-55. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso: 31/01/2019

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 56)

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Disponível: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28340/211096mmSP.pdf> Acesso: 04/01/2019.

BANCO MUNDIAL. *Los maestros y la confianza, los pilares del sistema educativo de Finlandia*. 2019. Disponível: <http://blogs.worldbank.org/education/es/los-maestros-y-la-confianza-los-pilares-del-sistema-educativo-de-finlandia> Acesso: 04/01/2019

BARBOSA, Andreza. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014. Disponível: http://www.ufrgs.br/edu_realidade Acesso: 10/06/2018

BARBOSA, Marinalva Vieira; FERNANDES, Natália A. Morato. Políticas públicas para formação de professores: Pibid, mestrados profissionais e PNEM. *Em Aberto*, Brasília, v. 30, n. 98, p. 23-39, jan./abr. 2017. Disponível: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/issue/view/280/showTochttps://epaa.asu.edu/ojs/article/view/860/936> Acesso: 30/01/2019.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo; 8(1); p. 059-086; jan-jun, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São

Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Disponível: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf/view Acesso: 28/05/2017

BARROSO, Luís Roberto. *Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática*. Disponível: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3 Acesso:28/05/2017

BEDIN, Débora Cristina Roldão. A efetivação dos direitos sociais pelo poder judiciário e a reserva do possível. *Revista de Direito Público*. Londrina. v. 4, n.2, p. 12-28, maio/ago. 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL, Decreto-Lei n.2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível: www.planalto.gov.br Acesso: 10/01/2019.

BRASIL, Lei nº 5.692/1971. *Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível: www.planalto.gov.br. Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, Lei nº 8.069/1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Acesso: 13/07/2017

BRASIL, Lei nº 8.112/1990. *Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso: 04/01/2019.

BRASIL, Lei 9.394/1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)*: que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível: www.planalto.gov.br Acesso:

13/07/2017.

BRASIL, Lei nº 9.868/1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-normaatualizada-pl.html> Acesso: 02/01/2019.

BRASIL, Lei nº 11.494/2007, *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. Disponível: www.planalto.gov.br Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, Lei nº 11.738/2008, *Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica*. Disponível: www.planalto.gov.br Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, Ministério da Educação. *Conferência Nacional da Educação Básica: documento final*. Brasília: MEC, 2008. Disponível: portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso: 13/07/2017

BRASIL, Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE nº 2, de 28 de maio de 2009*. 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. Brasília: CNE/CEB/MEC, 2009.

BRASIL, Decreto n. 6.755/2009. *Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências*. Disponível: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Decreto-6755-2009.pdf>. Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, Lei nº 13.005/2014, *Plano Nacional de Educação (decênio 2014/2024)*. Disponível:

www.planalto.gov.br Acesso: 13/07/2017.

BRASIL, Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil. <www.planalto.gov.br>. Acesso: 04/01/2019.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planos de Carreira e remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão d planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública/* Organizador: Sérgio Roberto Gomes de Souza. Brasília: MEC/SASE, 2016. 88p.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho (TST). *Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho: aprovado pela Resolução Administrativa nº 1.937, de 20 de novembro de 2017.* Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2018. Banco Nacional de Dados do Judiciário. Jurisprudência – 1988-2018. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2018. Banco Nacional de Dados do Judiciário. Jurisprudência – 2008-2018. Disponível: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

BRASIL, *Justiça em Números 2018: ano-base 2017.* Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018.

BRITO, Vera Lucia de. Plano Nacional de Educação e o ingresso no magistério da Educação Básica. In: CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Marcia Aparecida (org.). *Valorização Docente na Educação Básica: análise dos planos de carreira.* 1ed. Curitiba: Appris, 2017.

BRITO, Vera Lucia de. Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional? *Educação em Foco.* Editora: UEMG. Ano 15 - n. 19 - junho 2012 -

p. 103-128. Disponível:
<http://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/251/211> Acesso: 30/01/2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, set. 2009. Disponível:
<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62501>. Acesso: 12/01/2019

CAMARGO, Rubens Barbosa de; ALVES, Thiago; BOLLMANN, Maria da Graça. Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do FUNDEB e do PSPN. *RBPAAE* - v. 34, n. 2, p. 413 - 435, mai./ago. 2018. Disponível:
<https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/3556/showToc> Acesso: 30/01/2019.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARNEIRO, Flávio Henrique Rodrigues. *O piso salarial nacional: a valorização do professor na Constituição de 1988*. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012 (dissertação de mestrado). Disponível: <<http://bancodeteses.capes.gov.br> e <http://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13936>> Acesso: 23/08/2015

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política o Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, p. 161-179, jun. 2007.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr.

p. 176-207. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O controle judicial das omissões públicas como garantia de fruição dos direitos sociais pelos cidadãos. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial*. Brasília, v. 6, n. 1, p. 1-14, jan./jun. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ed. rev.ampl.e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2014.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro e PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. *Inf. & Soc.:Est.*, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

COELHO, Clayton Lúcio; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Implementação do PSPN e subsídio na Rede Estadual de Ensino de MG. *Revista Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v.10, n.18, p. 293-310, jan./jun.2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CONEB). *Documento final*. Brasília, DF: PR, MEC, SE, SEA, 2008. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso: 14/06/2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Documento Referência*. Brasília, DF: PR, MEC, SE, SEA, 2014. Disponível: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso: 14/06/2017.

CORREA, Lycinia Maria; CUNHA, Maria Amália de Almeida; ZANARDI, Teodoro e SILVA, Liliane Oliveira Palhares da. Escola como *locus* da formação continuada e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio:efeitos na vida dos professores. *Em Aberto*, Brasília, v. 30, n. 98, p. 87-104, jan./abr. 2017. Disponível: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/issue/view/280/showTochttps://epaa.asu.edu/ojs/article/view/860/936> Acesso: 30/01/2019.

CRESO, Franco; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 989-1014, out. 2007. Disponível: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 14/11/ 2014

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. *RBPAAE* - v. 29, n.2, p. 195-206, mai/ago. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances: estudos sobre Educação*. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010. Disponível: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/viewFile/729/741> Acesso: 10/01/2019.

DELVAUX, Bernard. Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.30, n. 109, p. 959-985, set./dez.2009.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso didático de direito processual civil*. São Paulo: Atlas, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. *RBPAAE* - v. 29, n.2, p. 367-388, mai/ago. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Valorização dos profissionais da educação: Desafios para garantir conquistas da democracia. *Revista Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v.10, n.18, p. 37-56, jan./jun.2016.

DOURADO, Luiz Fernando (coord.), OLIVEIRA, João Ferreira de e SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 65 p. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0604; 24).

DUARTE, Clarice Seixas. Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das Políticas Públicas. In: SAMANIO, Gianpaolo Poggio, BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins, BRASIL, Patrícia Cristina (org.). *O Direito na fronteira das Políticas Públicas*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

DUARTE, Ricardo César. O caso da efetivação das políticas públicas de saúde: breves apontamentos para a atuação do Ministério Público. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 15 – n. 47, p. 149-180 – jan./jun. 2016. Disponível: https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-47-janeiro-junho-2016/o-caso-da-efetivacao-das-politicas-publicas-de-saude-breves-apontamentos-para-a-atuacao-do-ministerio-publico/at_download/file
Acesso: 10/01/2019.

ESTEBAN, Maria Paz Sandín. *Pesquisa Qualitativa em Educação*. Tradução: Miguel Cabrera. Porto Alegre: AMGH, 2010, 268p.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *RBP AE* - v. 29, n.2, p. 263-281, mai/ago. 2013.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; GOUVEIA, Andrea Barbosa; BENINI, Élcio Gustavo. Remuneração de professores no Brasil: um olhar a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 339-356, abr./jun. 2012.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Vencimento salarial docente: o caso do Fundeb e do PSPN. *Revista Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v.10, n.18, p. 275-292, jan./jun.2016.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 79, Agosto/2002.

FLACH, Simone de Fátima. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.43, p. 285-303, set2011
- ISSN: 1676-2584. Disponível:
http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/43/art20_43.pdf Acesso: 10/01/2019.

FREIRE. Paulo. *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. Obra digitalizada: Coletivo Sabotagem (domínio público). 2002. Disponível: www.sabotagem.revolt.org> Acesso: 23/08/2015

FREITAS, Helena Costa Lopes de. PNE e formação de professores: Contradições e desafios. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014. Disponível: retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/451/582 Acesso: 30/01/2019.

FREITAS, Helena Costa Lopes de; VIEIRA, Juçara Dutra; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Verbos intransitivos para uma política pública: formar, valorizar, profissionalizar. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 15-27, jan./dez. 2008. Disponível: <http://www.esforce.org.br> Acesso: 30/01/2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA. Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> Acesso: 10/06/2018.

FROMM, Eric. *Conceito Marxista do Homem*. 5 ed. Tradução: Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1970.

FUZISHIMA, Ancilla Caetano Galera; KOMURO, Larissa Satie Fuzishima. Apontamentos acerca da intervenção de terceiros na condição de *amicus curiae* sob a ótica do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. *Revista Direito Mackenzie*. v. 10, n. 2, p. 104-119. 2016.

GARCÍA, Carlos Marcelo. *Formação de professores: para uma mudança educativa*. Coleção Ciências da Educação Século XXI, vol.2. Porto Editora, 1999.

GATTI, Bernardete Angelina. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Liber Livro Editora, 2010. 3 ed. 87p.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Maria Eliza Dalmazo de Afonso. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: Unesco, 2011. Disponível: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf>. Acesso: 19/07/2017

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs.). *Métodos de Pesquisa*. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GINDIN, Julián. Sindicalismo dos trabalhadores em Educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011). *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 48, p. 75-92, abr./jun. 2013. Editora UFPR.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. 4ª ed. v. II. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

GRANJA, Cícero Alexandre. O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14052. Acesso:31/01/ 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Pressupostos e limites à intervenção do Judiciário nas Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2ª ed. Ed. Forense: São Paulo, 2011. pp. 132 – 150.

GURGEL, Rogério Fernandes. *Trabalho docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino*. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2012 (Tese de doutorado). Disponível: <<http://bancodeteses.capes.gov.br>> e <<http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/handle/tede/4668>> Acesso: 23/08/2015

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. I. Trad. por Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAM, Christopher. HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. GAPI-UNICAMP, 1993.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira; BELLO, Isabel Melero. Carreira docente e valorização do magistério no município de Guarulhos. *XI Seminário*

Internacional de la Red Estrado. Movimientos Pedagógicos y Trabajo Docente en tempos de estandarización. 2013.

JACOMINI, Márcia Aparecida; ALVES, Thiago; CAMARGO, Rubens Barbosa. Plano Nacional de Educação e Remuneração Docente: desafios para o monitoramento da valorização profissional no contexto da meta 17. *37ª Reunião Nacional da ANPEd* – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. *Proposições*, v.27, n.2 (80), maio/ago. 2016

JACOMINI, Márcia Aparecida; GIL, Juca; CASTRO, Edimária Carvalho de. Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais. *RBPAE* - v. 34, n. 2, p. 437-459, mai./ago. 2018. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/rbpaef/issue/view/3556/showToc> Acesso: 30/01/2019.

JESUS, Wellington Ferreira de. *A Política de fundos constitucionais no contexto da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas.* Goiânia, Universidade Federal de Goiás, 2011 (tese de doutorado). Disponível: <<http://bancodeteses.capes.gov.br>> Acesso: 23/08/2015

LASCOUMES, Pierre. GALÈS, Patrick le. *Sociologia da Ação Pública.* Tradução: George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LASCOUMES, Pierre. GALÈS, Patrick le. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *R. Pós Ci. Soc.*, v.9, n.18, jul/dez. 2012 (b). p. 19-44

LESSARD, Claude. CARPENTIER, Anylène. *Políticas Educativas: A aplicação na prática.* Tradução: Stephania Matousek. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

LIANG, Xiaoyan. *Remuneração dos Professores em 12 países da América Latina: como se compara a remuneração dos professores com a de outras profissões; o que determina, e quem são os professores?* Documentos PREAL, Washington, n. 27, p. 1-38, dez.

2003. Disponível: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63|PrealPublicaciones/64|PREAL Documentos>. Acesso: 09/12/2016.

LIMA, Alessio Costa; CURY, Carlos Roberto Jamil; LEÃO, Roberto Franklin de. Entrevista. *Revista Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v.10, n.18, p. 11-23, jan./jun.2016.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: Uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: a. 46 n. 182 abr./jun. 2009. Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194915/000865479.pdf?...3> Acesso: 31/01/2019.

LOUZANO, Paula; ROCHA, Valéria; MORICONI, Gabriela Miranda; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568, set./dez. 2010. Disponível: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf> Acesso: 30/01/2019

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. Caminhos da profissão e da profissionalidade docente. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1159-1180, Set./Dez. 2004. Disponível: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 09/12/2016

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, nº 57. 2002.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 8 ed. rev., ampl. e atual. Niterói, RJ: Editora Impetus. 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Repercussão geral no recurso extraordinário*, 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Neoconstitucionalismo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.

Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/134/edicao-1/neoconstitucionalismo>

MASSON, Gisele. A valorização dos professores e a educação básica nos estados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v.10, n.18, p. 157-176, jan./jun.2016.

MATO GROSSO DO SUL, *Resolução CNJ 102/2009 - Anexo IIIa - Estrutura Remuneratória*. Data da vigência: 01/03/2017. Disponível: <https://www.tjms.jus.br/estaticos/transparencia/resolucao102/anexo3a-2017-03.pdf>
Acesso: 13/07/2017

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 7. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1961.

MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 17 ed. São Paulo: RT, 2004.

MEDEIROS, Orione Dantas de. O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988: do modelo híbrido à tentativa de alteração para um sistema misto complexo. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 50. Número 200. out./dez. 2013. Disponível: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p189.pdf

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. *Cadernos de Pesquisa*, n. 34, ago. 1980. Disponível: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1640/1628> Acesso: 10/07/2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. *Parecer CNE/CEB n. 8/2010*. Brasília: 5/5/2010. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192> Acesso: 12/12/2014

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública*. Campinas, Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) 2000. (Tese de Doutorado)

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. Pagar bem os profissionais da EB: construindo o sim e o como. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, vol.10, n.18, p. 85-106, jan./jun. 2016.

MONTEIRO, A. Reis. *Profissão docente: profissionalidade e autorregulação*. São Paulo: Cortez, 2015.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. Traduções de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MOTTA, Luiz Eduardo. *Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil*. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf>. Acesso em: 07/05/2018

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. *A análise das Políticas Públicas*. [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; SILVA, Carolina Andrade; SILVA, Paulo Henrique Dourado da. Subsídios e proposições preliminares para um debate sobre o magistério da educação básica no Brasil. *RADAR - tecnologia, produção e comércio exterior*. Ipea, n. 32, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/140508_radar32_cap3>. Acesso: 14/07/2017

NÓVOA, Antônio. *Os professores e a sua formação*. In: ____ (coord.) *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992. ISBN 972-20-1008-5. Disponível:

<<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4758>>

< <http://hdl.handle.net/10451/4758>> . Acesso: 15/06/2017

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2004 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 12/12/2014

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. Disponível: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 12/12/2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 17-35, 2010. Editora UFPR.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 12/12/2014.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. Análise de Conteúdo Temático-categorial: uma proposta de sistematização. *Rev. enferm. UERJ*, Rio de Janeiro, 2008 out/dez; 16(4):569-76.

OLIVEIRA, Mariana Esteves. Apontamentos para a pesquisa histórica sobre trabalho docente. *Dossiê História Social do Trabalho: história, historiografia e perspectivas*. Espaço Plural, Ano XVII, nº 34, 1º Semestre 2016, p. 551-582.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. *Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2011

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível: <<http://www.un.org>> Acesso:

12/07/2017.

OPNE. Observatório do Plano Nacional de Educação. Indicadores da Meta 15. Disponível: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/15-formacao-professores/indicadores> Acesso: 11/01/2019.

PINTO, José Marcelino Rezende. Remuneração adequada do professor: Desafio à educação brasileira. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso: 12/07/2017.

PINTO, Isabela Rahal de Rezende. *A discussão da qualidade do ensino no Poder Judiciário: a experiência norte-americana da adequacy litigation*. Orientação: Romualdo Luiz Portela de Oliveira. (tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Educação/ USP). São Paulo: s.n. 2018, 169 p. Disponível: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28112018-143150/pt-br.php> Acesso: 30/01/2019.

PIOLLI, Evaldo. A valorização docente na perspectiva do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 35, n. 97, p. 483-491, set.-dez., 2015. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622015000300483 Acesso: 30/01/2019.

POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo Judicial e Direito: Considerações sobre o Debate Contemporâneo. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, nº 17, agosto-dezembro de 2000.

RABELO, Amanda O. A remuneração do professor é baixa ou alta? Uma contraposição de diferentes referenciais. *Educação em Revista*. Belo Horizonte. v.26, n.01, p.57-88, abr. 2010.

RAFANHIM, Ludimar. *Decisões judiciais e valorização dos professores do magistério de Curitiba*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. (Dissertação de Mestrado). Disponível: <<http://bancodeteses.capes.gov.br>> Acesso: 23/08/2015

RIBAS, Giovanna Paola Primor; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito, Estado e Sociedade* n.44, p. 36 a 50, jan/jun, 2014. Disponível: Acesso:

RIBEIRO, Vanda Mendes. *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da USP, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Orientador: Romualdo Luiz Portela de Oliveira.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v.5, n.1, jan.-jun.2005, p.11-28.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria; GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; SEVERINO, Jorismary Lescano. Critérios de movimentação na carreira de professores da educação básica em doze capitais brasileiras. *RBPAAE* - v. 34, n. 2, p. 479 - 499, mai./ago. 2018. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/84108> Acesso: 30/01/2019.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação Formal, Mulher e Gênero no Brasil Contemporâneo. *In: Olhares Feministas*. Org. Hildete Pereira de Melo, Adriana Piscitelli, Sônia Weidner Maluf, Vera Lucia Puga. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2009. (Coleção Educação para Todos, v.10)

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas*. IGEPP – Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. (s/d). Disponível: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_01.pdf

SABBAG, Deise Maria Antônio. Análise documental em textos narrativos de ficção: subsídios para o processo de análise. Tese (Doutorado em Ciência da Informação/ Informação, tecnologia e conhecimento) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013. Disponível: http://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/CienciadaInformacao/Dissertacoes/SABBAG_Deise_Maria_Antonio.pdf. Acesso: 05/01/2019

SALES, Luis Carlos; FRANÇA, Magna. Efeitos da Lei do Piso nos vencimentos de professores

do Piauí e do Rio Grande do Norte no contexto da política de fundos. *RBPAAE* - v. 34, n. 2, p. 461 - 478, mai./ago. 2018. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/3556/showToc>
Acesso: 30/01/2019.

SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. *RBPAAE* – v.23, n.3, p. 421-447, set./dez. 2007. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19141/11141>. Acesso: 04/01/2019.

SAPIO, Gabriele. A LDB e a Constituição Brasileira de 1988: os dois pilares da atual legislação educacional nacional. *E-Revista Aprobaturum*. 2010. Disponível: http://www.iunib.com/revista_juridica/2010/11/19/a-ldb-e-a-constituicao-brasileira-de-1988-os-dois-pilares-da-atual-legislacao-educacional-nacional/ Acesso: 11/01/2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico) algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 3, n.2, p. 115-141, maio/ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>.

SAVIANI, Demerval. *Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino*. 6. Ed. Campinas, SP: Autores associados, 2008.

SAVIANI, Demerval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *RBPAAE* - v. 29, n.2, p. 207-221, mai/ago. 2013.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Formação de professores da educação básica: avanços e desafios das políticas recentes. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 17, n. 34, p. 461-481, set./dez. 2011.

SCHEIBE, Leda. Formação de professores no Brasil: a herança histórica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 41-53, jan./dez. 2008. Disponível: <http://www.esforce.org.br> Acesso: 30/01/2019.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Lamparina. 2007

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da. Políticas de formação de professores: construindo resistências. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 23, p. 307-320, jul./out. 2018. Disponível em: <http://www.esforce.org.br> Acesso: 30/01/2019.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O direito à educação de *crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da USP, Orientador: Romualdo Luiz Portela de Oliveira.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 169-213.

STRECK, Lenio Luiz. *A revolução copernicana do (neo)constitucionalismo e a (baixa) compreensão do fenômeno no Brasil: uma abordagem à Luz da hermenêutica filosófica*. Disponível: www.trf4.gov.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/lenioluizstreck.pdf Acesso: 14/01/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Rcl. 24185 ED-AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 10-

05-2017 PUBLIC 11-05-2017.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229 a 257.

TAYLOR, Matthew M. ROS, Luciano da. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 4, 2008, pp. 825 a 864.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: processo de execução e cumprimento de sentença, processo cautelar e tutela de urgência*. 2º v. Rio de Janeiro, Forense, 2007.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. *Políticas Públicas*. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010.

UNESCO. *Recomendação relativa à condição dos professores*. Paris: UNESCO, 1966. Disponível: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000151538> Acesso: 31/01/2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Judicial de Políticas Públicas: sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, julho/dezembro de 2013.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, São Paulo. 4(2); p. 407-440; jul-dez, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A Judicialização da Política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. *Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?* Brasília, Universidade de Brasília, 2012 (Tese de Doutorado). Disponível: <http://bancodeteses.capes.gov.br> Acesso: 23/08/2015

VIEIRA, Juçara Dutra; SCHEIBE, Leda. Valorização Profissional: piso salarial e carreira.

Revista Retratos da Escola. Revista da Escola de Formação da CNTE (Esforce) Dossiê: Valorização Profissional: piso salarial e carreira. Vol. 10, n.18, jan./jun.2016. – Brasília: CNTE, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo. Jul-Dez. 2008. p. 441-464. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>. Acesso: 15/12/2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da Lei ou da Corte? *Revista USP*. n. 21, p. 70-77, 30 maio, 1994. Disponível: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26937/28715> Acesso: 15/12/2018.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de processo civil*, volume 1: teoria geral do processo de conhecimento. 9. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília - DF: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Silke. O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional. *Caderno CEDES*. vol.35 nº.97 Campinas Sept./Dec. 2015, <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015150375>. Disponível: <<http://www.scielo.org>> Acesso: 23/08/2015

XAVIER, Raimundo Rainero. *A instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) por meio da Lei 11.738/2008 valoriza os professores do magistério da educação básica?* Brasília, Universidade de Brasília, 2015. (Dissertação de Mestrado). Disponível: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18937>> Acesso: 23/08/2015

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias Oliveira e SILVA, Mariana Pereira da. Judicialização da Educação Infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração. *38ª Reunião Nacional da ANPEd – 01 a 05 de outubro de 2017 – UFMA – São Luís/MA*. GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 1156, p.1-18. Disponível: <http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT05_1156.pdf> Acesso: 15/12/2018.

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