
PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS EDUCADORES BRASILEIROS E O SEU FINANCIAMENTO: CONTRADIÇÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA COM POTENCIAL DE VALORIZAÇÃO DOCENTE

Eliara Cristina Nogueira da Silva Teixeira
PPGED/UESB
edyaraegui@hotmail.com

Prof. Dr. Cláudio Pinto Nunes
PPGED/UESB
claudionunesba@hotmail.com

1

RESUMO: Objeto de preocupação há muitas décadas, tanto no meio acadêmico quanto nos sindicatos e na sociedade em geral, a desvalorização docente intensificou a luta pela criação de uma política educacional que incorporasse numa mesma legislação a formação, a jornada de trabalho, a carreira e a remuneração condigna, que culminou na Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Todavia, passados quase dez anos da sua implantação, o que se evidencia é um contexto marcado por embates e lutas entre os professores, representados pelos seus sindicatos, e alguns governos subnacionais devido à resistência destes em cumprir a Lei do Piso sob a alegação de incapacidade financeira. Assim, este estudo tenciona discutir o salário dos/as docentes da educação básica brasileira, bem como o cumprimento do PSPN, tendo como pano de fundo o financiamento da educação pública. Constata-se que o investimento público na educação básica no Brasil ainda é muito baixo, 5,6% do Produto Interno Bruto (PIB), o que deixa o país em penúltimo lugar entre os 35 países pesquisados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, no que se refere ao gasto por aluno ao ano, conforme relatório apresentado em 2014 pela organização; também se verifica quanto ao salário docente no Brasil, que um professor iniciante da rede pública que dá aulas nas séries iniciais do Ensino Fundamental ganha por ano, três vezes menos que a média dos professores dos países pesquisados, demandando, pois, por mais recursos alocados para a educação, investimento este que só se sustentará se estiver acompanhado da vontade de mudar procedimentos, modalidades e mecanismos de alocação e utilização de recursos. Quanto à construção da Lei do PSPN, depreende-se que esta transcorreu num cenário de contradições, destacando a relacionada ao Fundeb, fundo que trouxe poucos recursos para o financiamento da educação e para dar

sustentação ao cumprimento do piso salarial docente e a relacionada a não alteração dos percentuais obrigatórios que os entes federativos devem aplicar nas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, apesar da ampliação do atendimento a toda a educação básica e do aumento das despesas com a remuneração dos professores, com o PSPN. Conclui-se, pois, sobre a urgência do Estado brasileiro em enfrentar importantes desafios, como o aporte de novos recursos que elevem para 10% o percentual do PIB investido na educação, uma reforma tributária e uma revisão no pacto federativo, que corroborem para o cumprimento dessa política pública com potencial de valorização docente.

PALAVRAS-CHAVE: Piso Salarial Nacional; Financiamento; Valorização docente.

Introdução

O consenso geral sobre a importância da educação nas estratégias de desenvolvimento de uma nação sempre esteve atrelado ao reconhecimento da escassez de recursos como um fator que impõe limites e condições bastante rígidas para as decisões de alocação de recursos. E esta tensa relação entre “centralidade da educação” e “falta de recursos financeiros” tem conferido aos discursos de política educativa, um caráter retórico que têm provocado ceticismo e desconfiança entre os cidadãos.

Além disso, no conjunto de setores e atores sociais afetados pela escassez de recursos públicos investidos na educação no Brasil, os/as educadores/as da educação básica ocupam centralidade, devido à sua desvalorização, resultante da carga de trabalho excessiva, da falta de perspectiva na carreira, das péssimas condições de trabalho e, principalmente, dos salários aviltados. Questões estas que nos têm instigado e que orientam a pesquisa que vimos desenvolvendo sobre os “Impactos da Lei do Piso Salarial Nacional no Município de Pindaí – BA e suas implicações na valorização docente: Sentidos dos/as professores/as”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Assim, este artigo, resultado de um estudo de natureza exploratória de cunho bibliográfico e documental, objetiva discutir os reflexos do financiamento da educação pública brasileira na questão salarial dos/as profissionais do magistério da educação

básica, com destaque para a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), em vigor à quase uma década, e para os recursos necessários à sua sustentabilidade de modo que o seu cumprimento efetivo seja uma realidade nacional, estadual e municipal, e que de fato corrobore para a valorização docente e reconhecimento social da profissão.

O investimento público brasileiro em educação e os seus reflexos no salário docente

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, organismo composto pelos países mais ricos do mundo, cujos Produtos Internos Brutos (PIB) e Índices de Desenvolvimento Humanos (IDH) são elevados, em relatório apresentado em 2014, intitulado “*Education at a Glance 2014: OECD Indicators*” (OCDE, 2014), revelou que no Brasil investe-se por aluno ao ano o equivalente a US\$ 3.066 (R\$ 12.179,07), enquanto a média da OCDE é de US\$ 9.487 (R\$ 37.881,59). Esse valor coloca o Brasil no penúltimo lugar entre os 35 países pesquisados, ganhando apenas da Indonésia, cujo custo do aluno por ano é equivalente a US\$ 625.

Assim, embora o custo médio anual por aluno no Brasil se apresenta baixo, o estudo da OCDE expõe que houve avanço no investimento público brasileiro em educação, visto que de 2005 a 2010, o PIB passou de 3,5% para 5,6%. Todavia, apesar desse avanço, o investimento ainda é muito baixo diante da dívida histórica que o país tem com a educação pública, o que pode ser comprovado pelo alarmante número de alunos entre 4 e 17 anos de idade que ainda se encontram fora da escola (3,7 milhões, conforme o Censo 2010) e pelos baixos salários pagos aos/as professores/as, entre outros.

Quanto ao salário docente, a pesquisa da OCDE apresenta que no Brasil, um professor iniciante da rede pública que dá aulas nas séries iniciais do Ensino Fundamental ganha por ano uma média de US\$ 10.375 (R\$ 41.396,25), enquanto a média anual nos países da OCDE é de US\$ 29.411 (R\$ 117.349,89).

Contudo, investir mais por aluno demanda por mais recursos alocados para a educação; investimento este que só se sustentará se estiver acompanhado da vontade de mudar procedimentos, modalidades e mecanismos de alocação e utilização de recursos. Assim, vale destacar que o não financiamento ou o financiamento inadequado da

educação afeta as sociedades e, obviamente, a vida das pessoas, principalmente alunos e professores. Sobre isso, Tedesco (2002) afirma que no conjunto de setores sociais e atores afetados pelas políticas de financiamento na educação, o docente tem ocupado lugar central, visto que noventa por cento do financiamento educacional é para o salário do professor.

O salário docente sempre foi variável utilizada para ajustar o gasto educativo em países da América Latina, principalmente na década de 1990, quando organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) orientaram as reformas educacionais ocorridas no período. Ele (o salário) não era visto como prioridade entre os nove insumos listados pelo Banco Mundial (1995), como essenciais para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos; ocupava a oitava (penúltima) posição na ordem de prioridades. Essa racionalização na alocação de recursos e a consequente desvalorização do professor corroboraram para a desmoralização da profissão, o abandono da docência por parte dos mais competentes, o recrutamento de docentes com baixo rendimento acadêmico, carências de formação para lidar com os desafios atuais na formação das novas gerações, e, principalmente, a deterioração salarial.

Nesse sentido, faz-se necessário e urgente o enfrentamento da questão salarial docente, pois esta tem ocupado um lugar de enorme complexidade, devido às décadas de deterioração e/ou desvalorização.

No Brasil, apesar da Lei 11.738 (BRASIL, 2008), Lei do Piso, ter sido implementada desde 2008, os salários dos professores ainda continuam baixos, correspondendo a quase 60% dos demais salários de outras carreiras com escolaridade equivalente; além, de ser uma questão que provoca muito dissenso e embate entre o governo federal e demais entes federados, bem como, entre estes e os professores, a cada reajuste salarial dado à categoria.

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) é reajustado anualmente, seguindo o que dispõe a lei 11.738/2008, que vincula o seu aumento à variação ocorrida no valor anual mínimo por aluno definido no Fundeb. Desde a vigência da lei em 2009 até 2015, o piso teve um aumento real de 46,05%, índice considerado acima da inflação no período. Isso acontece porque a cada ano, o número de alunos do ensino fundamental

vem diminuindo, e a receita, aumentando. Como o cálculo do valor mínimo nacional toma como base a receita dividida pela matrícula, a tendência é a cada ano o valor do aluno/ano aumentar cada vez mais, ocasionando um aumento significativo dos salários, pois o percentual de reajuste é calculado em cima do percentual de crescimento desses valores.

Em 2016, o índice de reajuste foi de 11,36% elevando o valor de 1.971,78 para 2.135,64, correspondendo a 0,69% acima do índice real da inflação em 2015, que foi de 10,67%. O piso de 2.135,64 é equivalente ao salário-base dos profissionais com formação de nível médio e carga horária de 40 horas semanais. De acordo a lei, os demais níveis da carreira não receberão necessariamente o mesmo aumento (11,36%); isso é negociado em cada ente federativo.

Vale destacar, que antes mesmo do anúncio do índice de reajuste do PSPN para 2016, feito pelo Ministério da Educação (MEC), o então ministro Aloizio Mercadante, conforme divulgado pela mídia, recebeu dos estados e municípios um pedido de adiamento do reajuste para agosto e que o índice fosse 7,41%. Entretanto, o MEC anunciou o reajuste de 11,36%, em 14 de janeiro de 2016, alegando que a pasta apenas cumpre a lei vigente (Lei n.º 11.738/2008); e, acrescentou reconhecer, que em um contexto de crise, a situação de muito estados e municípios é bastante sensível, mas que cabe a cada ente federativo, estabelecer diálogo com seus respectivos sindicatos para que seja pactuado, onde há condições, com transparência, uma política de pagamento do piso compatível com a situação local. Quanto ao prazo de vigência do aumento, o ministro ressalta que pela lei o aumento vale a partir de janeiro, mas que pode ser negociado entre trabalhadores e governos.

Paralelo ao pedido de adiamento do reajuste anual do piso para agosto e da redução do índice de reajuste para 7,41%, estava o pedido ao MEC de que complementasse o valor dos governos em situação mais delicada, o que também está previsto na Lei 11.738/2008 no seu artigo 4º. Em resposta a referida solicitação, o ministro da educação, Mercadante, afirmou que a complementação poderá ser negociada, que a pasta analisará a viabilidade.

Como se pode perceber, a União (MEC) se desresponsabiliza da situação de crise que possivelmente poderá se instaurar frente à dificuldade que alguns governos encontrarão para pagar o novo piso, quando deixa a encargo de cada ente federado a responsabilidade de negociar com os sindicatos e professores, afirmando que a pasta tem que cumprir o dispositivo da lei, publicando o reajuste de 11,36% a partir de janeiro de 2016. Todavia, se contradiz quanto à solicitação da complementação da União ao piso, justificando que poderá ser negociada, ignorando que esta também se encontra garantida na lei.

Diante do exposto, para melhor entendimento do complexo cenário em a que Lei do Piso se apresenta atualmente, faz-se necessário recorrer ao contexto sócio, político e econômico em que essa política pública fora pensada e instituída, de modo a compreender as suas reais intencionalidades. Segundo Vieira (2010) a pergunta crucial que se buscou responder e corroborou para o estabelecimento da legislação à que a EC n.º 53/2006 remete que é o artigo 206 da CF/88 e o artigo 60 das Disposições Transitórias da própria Constituição, e que estão diretamente intrincados à Lei do Piso, foi: “como, atualmente, estados e municípios fixam vencimentos iniciais de carreiras?” (p.72-73). A autora afirma que na maioria dos casos, os recursos orçamentários eram repartidos desigualmente entre os servidores públicos, com a predominância de servidores da educação recebendo até 100 vezes menos que outros servidores do próprio Executivo.

Sobre a capacidade orçamentária dos entes federados no período que antecedeu a promulgação da Lei do Piso, é relevante destacar alguns aspectos: o endividamento dos estados que, obviamente, diminuía o investimento, custeio e manutenção da máquina pública; a baixa capacidade de arrecadação de muitos estados e municípios que tinham seus impostos sonegados e não enfrentavam a questão, além de promoverem guerra fiscal, concedendo incentivos indiscriminados por longo tempo; e, a expressiva quantidade de municípios que possuíam arrecadação própria menor que os repasses constitucionais feitos pela União. Assim, dada a situação real das condições orçamentárias dos estados e municípios, exigia-se que o financiamento do Piso fosse bancado pelo esforço conjunto da União, estados e municípios.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), de acordo Vieira (2010), também elencou alguns aspectos a serem considerados na fixação do Piso salarial: Receita de impostos dos entes federados (arrecadação, investimentos e despesas); Percentual de vinculação de recursos à educação pelos entes federados (alguns vinculam 30% ou 35%, superando o mínimo constitucional); Relação nº de alunos e nº de professores (necessidades da rede para atender adequadamente a demanda); Jornada de trabalho (a adequação do tempo de trabalho interfere na demanda de professores necessários); Processo educativo (mais qualidade no ensino, menos repetência e melhoria do fluxo escolar); Diferença entre receita potencial e receita realizada (esforço para recuperar recursos perdidos por sonegação e/ou isenção de impostos); Organização do tempo escolar (aumento do tempo de permanência do aluno da escola); Forma de contratação dos profissionais (desdobramentos na carreira); e, Impactos na aposentadoria (planejamento antecipado da situação).

Como se observa nos elementos destacados pela CNTE, as fontes de financiamento são vitais para a composição do Piso o que exige da União não apenas a complementação que esta fará aos estados que não alcançarem os valores mínimos do custo-aluno anual, mas que, sobretudo, faça aportes financeiros específicos para garanti-lo.

O processo de instituição do PSPN, de acordo Vieira (2013), não transcorreu de modo pacífico no Congresso Nacional nem entre gestores. E isso pode ser ratificado pelo conjunto de mudanças no texto do Projeto de Lei (PL) nº 619/2007 encaminhado pelo Executivo antes da aprovação da Lei nº 11.738/2008; bem como, após a sanção da mesma, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Embora as dificuldades citadas anteriormente tenham tumultuado o processo, o PL que institui o PSPN foi unanimemente aprovado pelo parlamento brasileiro, denotando que a educação estava entre as “*prioridades*” dos governantes, de políticos, de intelectuais e de formadores de opinião em geral (grifo nosso).

Todavia, para Vieira (2013) essa unanimidade funcionou apenas no plano discursivo (na retórica). No plano real, não se materializou devido aos percalços

relacionados à política de aporte de recursos, pois eram poucas as “alternativas de aumento de arrecadação fora de uma negociação da dívida interna e de uma reforma tributária que taxe o capital, o fluxo financeiro e as fortunas para que o Estado amplie os investimentos em políticas públicas” (VIEIRA, 2013, p. 201). São medidas necessárias que os setores detentores do capital não concordam, pois não querem a redução dos seus lucros.

Vieira (2013) também relata que o que se viu na conjuntura foi a preocupação com a necessidade de adotar estratégias para prever mecanismos de financiamento, bem como de superar problemas da descentralização da educação básica, para colocar o Piso na agenda nacional. Ou seja, durante o processo de discussão da implantação da Lei, os principais interessados já sabiam dos impasses que acabaram se apresentando, mesmo assim prosseguiram sem a alocação de recursos necessários para dar sustentação a esta política pública que tem grande potencial de valorização profissional e de incidência sobre a qualidade da educação.

Apesar disso, considera-se a aprovação do piso salarial nacional como uma vitória, resultado das mais emblemáticas lutas dos profissionais da educação básica brasileira na busca pelo reconhecimento da profissão docente, pois, antes não havia igualdade salarial para os professores. Cada ente federal tinha sua legislação própria; obedeciam as suas próprias regras.

Assim, a avaliação que se faz do processo de implantação da Lei do Piso Salarial, com destaque para o seu financiamento, é que este transcorreu num espaço de muitas contradições, paradoxos.

A construção da Lei do Piso e o cenário de contradições

É fato que a instituição do PSPN só foi possível no esteio do Fundeb, fundo que apesar de diferenciar-se do antigo Fundef, trouxe poucos recursos tanto para o financiamento da educação quanto para dar sustentação ao cumprimento do piso salarial docente.

Assim, a primeira contradição a ser apresentada é com relação ao Fundeb. Para composição do novo fundo contábil, ampliou-se os recursos aumentando 5% ao percentual de 15% dos impostos que já faziam parte do Fundef (FPE, FPM, IPI-Exp., e ICMS) e acrescentando três novos impostos: IPVA, ITCD e ITR. Em contrapartida, houve também a ampliação do quantitativo de alunos a serem atendidos, com a inclusão da educação infantil, do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos; ou seja, aumentaram-se os recursos e, conseqüentemente, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com a remuneração dos professores.

Todavia, a transferência desses novos percentuais acrescentados seria de forma escalonada, isto é, no prazo de quatro anos. Ressalta-se que o Fundeb iniciou a sua vigência em 2007, deste modo os novos valores só seriam integralizados no fundo a partir de 2010.

A Lei do Piso, por sua vez, foi promulgada em 2008, com vigência a partir de 2009. Mas, o Piso como vencimento base, sem os penduricalhos referentes às vantagens pessoais que o professor adquire ao longo da carreira, só teria obrigatoriedade a partir de 2010, caracterizando assim, as incertezas em relação ao Fundeb (implementado um ano antes), e que tem se constituído como fundo único de sustentação ao pagamento do piso docente.

Outro aspecto considerado contraditório é o fato de não ter sido operada nenhuma mudança com relação aos percentuais obrigatórios que a União (18%), o Distrito Federal (25%), os Estados (25%) e os Municípios (25%) devem aplicar na MDE, conforme artigo 212 da CF/88, apesar das despesas com a educação brasileira ter aumentado, consideravelmente, com ampliação do atendimento a toda a educação básica, além do aumento das despesas com a remuneração dos professores, após a instituição do PSPN. Em outras palavras, aumentaram-se as despesas e os recursos permaneceram estagnados.

Com relação aos Estados e Municípios que não tivessem recursos suficientes para a implementação do piso, houve a previsão de serem complementados pela União (artigo 4º da Lei 11.738/2008), no contexto dos recursos financeiros do Fundeb, obviamente, no caso daqueles fundos estaduais que recebem complementação da União.

De acordo o parágrafo primeiro do artigo citado, para obter a complementação bastaria o ente federado, justificar sua incapacidade de pagamento do piso, enviando solicitação fundamentada ao Ministério da Educação, acompanhada de planilha de custos comprobatória. Mas, na prática, o que houve posteriormente, foi a normatização de uma relação de condições a serem cumpridas cumulativamente pelos entes federados para terem a complementação da União.

A partir do trabalho da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, o MEC normatizou, por meio da Portaria N.º 213 de 02 de março de 2011, os seguintes critérios a serem cumpridos por Estados e Municípios para solicitação da complementação:

- I. apliquem pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino;
- II. preencham completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE;
- III. cumpram regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma do § 5º do art. 69 da Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e,
- IV. disponham de planos de carreira para o magistério em lei específica;
- V. apresentem planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;
- VI. apresentem demonstração cabal do impacto da Lei N.º 11.738, de 16 de julho de 2008 nas finanças do solicitante, conforme parágrafo único do art. 1º desta Resolução (BRASIL, MEC, PORTARIA N.º 213, 2011, art. 3º)

A incapacidade para o cumprimento do piso, por sua vez, será avaliada pelo MEC com base nos seguintes parâmetros:

- I. relação professor/aluno por etapa, modalidade e por tipo de estabelecimento de ensino (urbana e rural), face à média nacional e face à média histórica do solicitante;
- II. comprometimento dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino com o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício;
- III. perfil da dispersão da remuneração na carreira do magistério;
- IV. aplicação em educação para além do mínimo determinado constitucionalmente (BRASIL, MEC, PORTARIA N.º 213, 2011, art. 4º)

Para melhor compreensão, de acordo a Lei N.º 11.738/2008, o apoio financeiro da União terá como fonte de recursos o limite de 10% do valor total que a União coloca no Fundeb a título de complementação, que pode ser destinados a programa que visem à melhoria da qualidade da educação (inclusive o piso).

Em 2010, esses 10% correspondiam ao montante de 762 milhões que foram disponibilizados para dar assistência financeira federal ao pagamento do piso. Todavia, não foram utilizados devido à falta de regulamentação por parte do MEC. E como fora apresentado, a Portaria 213 que apresenta os critérios para solicitação da complementação por parte dos entes federados só foi publicada em março de 2011.

Assim, os Municípios não contaram com o apoio financeiro para cumprimento do piso em 2010. Os recursos tiveram outra destinação: foram redistribuídos como complementação da União ao Fundeb, aos Estados e Municípios, que não alcançaram o valor mínimo nacional por aluno, distribuído com base nos coeficientes de matrícula.

Em levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), publicado em 2011, dos 1756 municípios que compõem os nove estados prioritários que têm direito à complementação da União, somente 443 deles (25%) cumulavam os critérios estabelecidos pela Portaria 213 e poderiam encaminhar planilhas solicitando apoio financeiro da União para pagamento do Piso; este número corresponde a 8% do total de municípios brasileiros. Desse modo, o apoio financeiro não é para todos os municípios que enfrentam dificuldades para pagamento do piso. Também é importante destacar que em maio de 2012, ainda não havia no FNDE, uma resolução interna que orientasse o recebimento das solicitações de apoio feitas pelos municípios.

Outro aspecto contraditório nos critérios exigidos pelo MEC para solicitar a complementação União para cumprimento do PSPN, diz respeito à comprovação da incapacidade dos municípios que só será aceita se o município utilizar todo recurso disponível para a manutenção e desenvolvimento do ensino com o pagamento do professor. Qual município comprometeria todos os recursos destinados à educação só com o pagamento dos professores? E os demais funcionários da educação? E as outras despesas com o ensino?

Vale lembrar, que o Fundeb, principal fonte de financiamento da educação, tem o seu mecanismo de subvinculação de recursos assim determinado: 60% no mínimo para pagamento dos professores e 40% para outras despesas com ensino, como construção e reformas de escolas, transporte escolar, material didático, entre outros. Isto é, não se destina exclusivamente para pagamento do magistério. Apesar disso, de acordo

as pesquisas realizadas pela CNM em 2011, os dados do SIOPE/2009 revelaram que os municípios destinaram 73,3% dos recursos do Fundo com o pagamento dos docentes e utilizaram 29,1% dos investimentos municipais (FPM) com a manutenção e desenvolvimento da educação, demonstrando que estão acima do percentual mínimo determinado pela CF/88 que é de 25%.

Por fim, conforme evidenciado, o Estado brasileiro é o promotor da política pública, neste caso da Lei 11.738/2008, mas em muitos momentos ficou notória a falta de comprometimento deste com a complexa situação que o salário docente encontra-se atualmente. Ou seja, por diversas vezes se esquivou do problema atribuindo maiores responsabilidades aos municípios, que são detentores de menos recursos quando comparados ao montante cumulado pela União.

Desafios necessários à efetivação da Lei do Piso como política pública de valorização docente

Para que Lei do Piso cumpra o objetivo maior a que se propõe que é a valorização docente, através, principalmente, do recebimento de um salário condigno (quando equiparado ao de outras profissões com formação equivalente), será necessário o esforço conjunto de todos, União, Estados e Municípios, para alcançá-lo, pois os desafios que estão postos à frente são grandes.

O primeiro e grande desafio que se coloca à União (Estado brasileiro) é a urgência de uma reforma tributária no país. Uma reforma pautada nos princípios da equidade, progressividade e capacidade contributiva a caminho da justiça social e fiscal, priorizando a justa redistribuição de renda. Não se trata aqui da criação de novos impostos que venham sobrecarregar ainda mais as classes menos favorecidas, que é quem compõe a base da pirâmide populacional brasileira e, é a parte da sociedade que mais contribui para o Tesouro Nacional com seus rendimentos, através do pagamento de tributos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo divulgado em maio de 2011 sobre a “Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do gasto social” (IPEA/2011) revelou que os 10% mais pobres do país contribuem com

32% da sua renda para o Tesouro, enquanto os 10% mais ricos contribuem com apenas 21%. Isso acontece devido à estrutura tributária brasileira que se baseia em tributos indiretos (aqueles que incidem sobre preços de produtos e serviços), favorecendo assim, aos interesses dos mais poderosos. Melhor explicando, esses impostos indiretos são regressivos, pois a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que um milionário paga sobre um pacote de arroz é a mesma que um cidadão da classe média baixa paga.

Quanto aos impostos diretos, o Brasil praticamente renuncia em arrecadá-los. Um exemplo bem claro dessa realidade é a renúncia do Estado brasileiro em receber tributos sobre os latifundiários, o Imposto Territorial Rural (ITR) que incide sobre a propriedade de terra, o que tem provocado todos os anos, perda de bilhões de reais que poderiam consubstanciar políticas públicas educacionais com qualidade, como o pagamento do PSPN, entre outros serviços públicos sociais.

É fato que nos últimos treze anos o Brasil viveu um processo real de redistribuição de renda, mas ainda é pouco considerando os cálculos que o Banco Mundial divulgou em 2013: o país ocupa o 13º lugar como o mais desigual no mundo. Desse modo, para continuar reduzindo as desigualdades, principalmente no setor educacional, uma Reforma Tributária é um instrumento essencial.

Outro importante desafio diz respeito à ampliação dos recursos que financiam o setor educacional no país, inclusive com a provisão de outras fontes de recursos, uma vez que o Fundeb, como se apresenta atualmente (insuficiente para dar sustentação ao PSPN), não poderá mais ser encarado como a “redenção” da educação básica (DAVIES, 2008). Para isso, os governos deverão eleger a educação pública como prioridade, aplicando-se mais que os percentuais mínimos determinados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL/1988), no seu art. 212 (18% e 25% dos impostos, no caso da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, respectivamente), bem como, trabalhar com afinco e em conjunto para o cumprimento da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei N.º 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL/2014), que trata do financiamento da educação brasileira.

A respeito da provisão de novos recursos, uma boa opção foi dada pela Senadora Vanessa Graziottin (PCdoB/AM), em projeto de lei de sua autoria, o PLS N.º114/2015, que propunha o reajuste do piso salarial nacional para o ano de 2016 em 43% sobre o valor de 2015, ou seja, o elevaria do valor de R\$ 1.917,78 para o valor de R\$ 2.743,65. O projeto, todavia, ainda não fora aprovado, prevalecendo o reajuste dado pelo MEC de 11,36%; mas a novidade foi que o referido PL propôs destinar 5% da arrecadação das loterias para ajudar na complementação desse direito dos professores. Conforme estimativas do próprio governo federal, as loterias da Caixa devem arrecadar até o final do ano aproximadamente R\$ 15 bilhões e, a opção de destinar esse percentual da arrecadação, que corresponderá a cerca de 750 milhões, na questão do pagamento do piso, seria um importante incentivo, haja vista que em anos anteriores tais recursos não eram sequer previstos.

Ainda com relação aos percentuais mínimos aplicados pelos entes federados na educação, será necessário rever, principalmente, o percentual estabelecido para a União (18%), uma que vez que é quem mais arrecada no sistema tributário brasileiro e quem menos investe neste setor social; pois, como afirma Pinto (2009), “há uma clara desproporção entre o peso do governo federal na receita dos tributos do país e sua pequena participação no financiamento da educação” (p. 334).

Sobre a meta 20, esta propõe ampliar o investimento público em educação de forma a atingir o patamar de no mínimo 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no 5º ano de vigência da lei (2019), e no mínimo o equivalente a 10% do PIB no final do decênio (2024), utilizando-se de estratégias que busquem: a) a garantia de fontes financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica através do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas ao atendimento de sua demanda escolar tomando como base um padrão de qualidade nacional; b) a ampliação de mecanismos de arrecadação da contribuição social do salário-educação; c) destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural e outros recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal; d) fortalecimento de mecanismos e instrumentos que assegurem a transparência e o controle social dos recursos públicos aplicados em educação, e capacitação dos membros do Conselho de

Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb; e) implantação em dois anos do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e, posteriormente do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento de toda a educação básica a partir do cálculo e acompanhamento dos gastos educacionais com insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem (qualificação e remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático escolar, alimentação e transporte escolar); f) a regulamentação, através de lei complementar, do parágrafo único do art. 23 e art. 211 da CF/88 de forma a estabelecer normas de cooperação entre os entes federados, em matéria educacional, com equilíbrio na repartição de responsabilidades e de recursos e efetivo cumprimento da função redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais; g) complementação da União de recursos financeiros aos entes federados que não atingirem o valor do CAQi e depois do CAQ; e, h) a aprovação Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando o padrão de qualidade na educação básica, aferido por institutos oficiais para avaliação educacional.

Importa salientar, que o investimento que um país faz na educação pública é medido calculando-se o volume de recursos financeiros aplicados neste setor social como percentual do PIB. Esse percentual, por sua vez, é usado para estabelecer comparações entre países; embora, dois países com o mesmo percentual do PIB investido em educação não necessariamente investem o mesmo valor mínimo por aluno ao ano, isto porque, para utilizar esse indicador, há a necessidade de se utilizar outras duas informações: valor do PIB num país e o quantitativo de alunos em idade educacional.

Como fora apresentado anteriormente, de acordo levantamento realizado pela OCDE em 2014, o Brasil é o penúltimo país no ranking dos 35 países pesquisados que mais investem em educação. E, obviamente, esse baixo investimento interfere diretamente na qualidade do ensino oferecido.

Quanto à “qualidade”, segundo Crub (1996), dada à complexidade inerente à definição do termo, deve-se falar de ‘qualidades’ e não ‘qualidade’, pois não há uma

qualidade absoluta, mas uma ‘qualidade’ que dependeria do ponto de vista daqueles que participam numa discussão. Assim, conforme Carreira e Pinto (2007), nas discussões em torno do CAQ, procurou-se definir quais insumos uma escola deve possuir para ser considerada de qualidade e entre eles estão: os insumos relacionados à estrutura e funcionamento (construção e manutenção dos prédios e os materiais básicos de apoio ao ensino), a gestão democrática, e os insumos relacionados aos trabalhadores e trabalhadoras da educação (formação inicial e continuada, condições de trabalho e, principalmente, um PSPN melhor). Tudo isso, certamente, demandará mais recursos, denotando que existe uma relação bastante intrínseca entre Custo-aluno-qualidade e recursos aplicados em educação.

16

Sobre a melhoria do piso salarial nacional para o magistério público da educação básica, entre as metas do PNE 2014-2024, há uma específica que trata desse insumo, a Meta 17, e que deve ser considerada outro grande desafio. A referida meta propõe a valorização desses profissionais através da equiparação do seu rendimento médio ao dos demais profissionais com formação equivalente, até o final do sexto ano de vigência do plano. Entre as estratégias que irão assegurar o cumprimento dessa meta, está a estratégia 17.4, que propõe a ampliação da assistência financeira específica da União aos entes federados para implementar política de valorização docente, em particular o PSPN.

Tendo em vista os desafios apresentados, pode-se concluir que o cumprimento dos mesmos exigirá um esforço coletivo dos governos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), de modo a incrementar os recursos educacionais para o equivalente a 10% do PIB, mostrando que de fato a educação é prioridade em suas agendas.

Além disso, será necessária a participação efetiva de todos da sociedade civil brasileira (é o cidadão/contribuinte comum quem dá maior sustentação ao sistema tributário brasileiro) pagando seus impostos, acompanhando e fiscalizando a aplicação correta dos recursos financeiros, pois de nada adiantará maior fluxo de recursos se estes não forem aplicados coerentemente.

Finalmente, tão importante quanto o esforço coletivo dos governos e a participação ativa da sociedade civil, estão a união e a mobilização geral (nacional e

local) dos educadores brasileiros numa luta profícua e contínua em prol de melhores condições de trabalho, de uma jornada de trabalho que priorize além do trabalho em sala de aula, as horas reservadas ao planejamento pedagógico, de ações que priorizem a formação continuada em serviço e, principalmente, do cumprimento do Piso salarial nacional, que é fruto das mais emblemáticas lutas travadas pelos professores do Brasil e só foi conquistado após quase ‘dois séculos de atraso’, como afirma Vieira (2010). Essa mobilização contínua, por sua vez, deve pautar-se no diálogo aberto entre professores, sindicatos que os representa e administração pública do estado ou município onde trabalham com vistas à luta conjunta na busca por meios e/ou ações eficazes que viabilizem os direitos conquistados na carreira e a melhoria salarial mesmo em meio à recessão econômica que o Brasil enfrenta no momento, com redução considerável do PIB em 2015 (menor valor registrado nos últimos 25 anos), quedas de arrecadação nos dois primeiros meses de 2016, fatos que certamente pressionarão o governo federal a realizar cortes no orçamento público, o que poderá atingir o setor educacional se não houver pressão popular.

Considerações Finais

Ancorada no tripé formação, carreira e remuneração condigna, a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional é uma conquista resultante das mais emblemáticas lutas dos/as profissionais da educação básica brasileira na busca pelo reconhecimento social da profissão docente e pela isonomia salarial, visto que antes dela não havia um parâmetro nacional para fixar os seus salários e cada governo seguia a sua própria legislação. Sendo assim, é imperioso afirmar que o Brasil não poderá mais postergar o aporte de novos recursos a serem investidos na educação pública e, conseqüentemente, na concretização dessa política educacional com potencial de valorização docente, exigindo, pois, um esforço coletivo iminente por parte dos entes federado (União, Estados e Municípios), para que esta Lei não se torne letra morta no papel.

Desse modo, se as possibilidades de envolvimento, organização, parceria e cumprimento de deveres de todos os envolvidos no processo educacional se concretizarem de fato, como pontuado neste estudo, o Brasil registrará, num futuro bem próximo, um salto educacional bastante significativo, o que implica em afirmar, que se

tornará um país com uma educação de qualidade, com índices de aprendizagem dos alunos consideráveis e com professores/as capacitados/as e valorizados/as, trabalhando em condições dignas e com salários justos.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 12/08/2014.

BRASIL. **Lei Federal n.º 11.738/2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm. Acesso em 12/08/2014.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria n.º 213/2011**, que aprova os critérios para a solicitação dos recursos da União para auxiliar o pagamento do piso em 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/28042011_piso_professores.pdf. Acesso em: 20/09/2015.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, D.O.U. de 26.6.2014 - Edição extra.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Equidade Fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social. **Comunicados do IPEA**, N.º 92, maio, 2011. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipe0a92.pdf. Acesso em: 22/12/2015

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Educação. O piso salarial nacional do magistério público em debate. **Informativo CNM**, Brasília, DF, 2011.

CRUB. **Manual de Avaliação Externa da Qualidade no Ensino Superior**. Série Estudos e Debates. Brasília-DF: CRUB, 1996.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a Redenção da Educação Básica?** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. “Brazil”, in **Education at a Glance 2014: OECD Indicators**. OECD Publishing, 2014. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>. Acesso em: 20/12/2015

PINTO, José Marcelino Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.º 100 – Especial, p. 877-897, out., 2007.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei N.º 114/2015** da Senadora Vanessa Graziottin, do PCdoB-AM, propunha alterar a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, para instituir novo piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; e as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, e 11.345, de 14 de setembro de 2006; e instituir o percentual de cinco por cento, incidente sobre o total de recursos arrecadados com as loterias administradas pela Caixa Econômica Federal. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 13/03/2015.

TEDESCO, Juan Carlos. Prólogo. In: Alejandro Morduchowicz (Org.). **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, IPE-Buenos Aires, 2002.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso Salarial nacional dos educadores: dois séculos de atraso**. 2ª ed. rev. – Brasília –DF: CNTE, LGE, 2010.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?** Campinas, SP: Autores Associados, 2013.