



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8338 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 11.738/2008 NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DA BAHIA: LIMITES E CONTRADIÇÕES

Vânia Pereira Moraes Lopes - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Edson do Espírito Santo Filho - UFBA - Universidade Federal da Bahia

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 11.738/2008 NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DA BAHIA: LIMITES E CONTRADIÇÕES

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa problematiza a política de valorização de professores do Estado da Bahia, nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2007 a 2018, tendo como objetivo analisar o processo de implementação da Lei nº 11.738/2008, Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (BRASIL, 2008), na rede estadual da Bahia. A materialização da Lei do Piso se insere nas lutas do magistério público por melhores condições de salário e trabalho, sendo estas imprescindíveis para que os governos se comprometam com a formulação de políticas de valorização de professores nas legislações (CAMARGO; JACOMINI, 2011). Nesse sentido, entende-se a concepção e execução de políticas educacionais como resultado de disputas e tensões que se desdobram em todo o processo de elaboração, aprovação, implementação e avaliação da política.

A formulação de políticas educacionais, como resposta ao grau de desenvolvimento da luta de classes no Estado moderno, se estabelece na relação de forças entre os diversos aparelhos privados de hegemonia pelo controle da sociedade política e civil. Para Gramsci (2007), o conceito de Estado ampliado reconhece a função coercitiva e de consenso na relação entre sociedade política e sociedade civil. Dessa forma, a política de valorização de professores, como parte da política educacional, constitui-se a partir destas relações.

A valorização de professores é concebida, neste estudo, a partir de “[...] três importantes elementos que interferem na sua condição profissional: 1) a remuneração; 2) a carreira e condições de trabalho e 3) a formação inicial e continuada” (OLIVEIRA, 2013, p. 52). Para Grochoska (2015), a qualidade da educação está diretamente relacionada com as condições para a qualidade de vida do professor. A valorização de professores se efetiva através da carreira, considerando elementos como a formação (inicial e continuada), a remuneração (vencimento ou salário, mais as vantagens pecuniárias, como gratificações,

abonos, dentre outros) e condições de trabalho. No Brasil, destaca-se como um elemento importante para a valorização de professores o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério.

Para Fernandes e Rodriguez (2011), a aprovação da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008) ocorreu num contexto de greves e mobilizações docentes nacionais, a exemplo do Dia Nacional de Luta pela implantação PSPN, convocada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) em 2007, como parte da disputa pelos rumos dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Contudo, após aprovação do PSPN, sua materialização ocorreu de diferentes formas nos estados e municípios. Diante do exposto, por meio deste trabalho intenciona-se responder à seguinte questão: quais os limites e contradições na implementação do PSPN, Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), na rede estadual de ensino da Bahia?

Para responder a essa questão, realizou-se uma análise documental, através de levantamento do seguinte corpus documental: a) matérias publicadas em sites oficiais do governo do Estado e de entidades sindicais; b) matérias publicadas nos meios de comunicação sobre os processos de lutas encampadas pelos professores por reajustes salariais da rede estadual de ensino da Bahia; c) leis, decretos e portarias aprovadas pelo executivo e legislativo do Estado da Bahia, relacionadas com reajuste salarial de professores, no período de 2007 a 2018.

Além desta Introdução, fazem parte deste resumo as seguintes seções: A trajetória da institucionalização da PSPN no Brasil e A implementação do PSPN na Bahia. E, por fim, as Considerações Finais.

2 A TRAJETÓRIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PSPN NO BRASIL

No Brasil, as discussões sobre a valorização dos profissionais do ensino ganhou visibilidade a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), Art. 206, Inciso V, quando se materializou como um dos sete princípios da educação, aspecto relevante para a consolidação da carreira do professor como uma política de Estado.

Em 1996, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), manteve a valorização dos profissionais da educação. Todavia, o avanço das políticas neoliberais atrelou a valorização de professores à avaliação de desempenho. Fato constatado na reforma administrativa implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso através da Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998), que retirou a garantia de regime jurídico único aos professores, deixando estados e municípios responsáveis pela elaboração dos seus respectivos planos de carreira.

Dentre os aspectos que merecem destaques nessa política, estes podem ser identificados: a mercantilização da educação com abertura para a exploração da iniciativa privada; a descentralização da oferta presencial da educação para a modalidade da Educação a Distância; e a profissionalização da carreira docente (formação inicial e continuada) mediante avaliação de desempenho. Para Shiroma e Schneider (2008), essa política impulsionou a certificação de professores e instituiu mecanismos competitivos nos processos de seleção e hierarquização das escolas e dos professores, disseminando valores e procedimentos do mercado como prerrogativas para alcançar a qualidade.

Quanto ao financiamento, a aprovação da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996a) regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério (FUNDEF), estabelecendo que 60% desse Fundo fosse para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Enquanto política de financiamento focalizada, o FUNDEF contemplou apenas o Ensino Fundamental e não assegurou critérios para a regulamentação do piso salarial dos professores da educação básica.

A partir de 2003, com a vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), as reivindicações dos professores pela aprovação do PSPN e reformulação dos planos de carreira do magistério ganharam novo impulso. Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006) criou o FUNDEB, com a manutenção dos 60% destinados à remuneração dos professores e ampliação do Fundo para toda a educação básica.

Diferente do Fundo anterior, o FUNDEB estabeleceu um prazo, até agosto de 2007, para publicação de uma lei específica para implementação do Piso. Entretanto, a Lei nº 11.738 só foi aprovada em 2008 (BRASIL, 2008), após ampla mobilização de sindicatos municipais, estaduais e da CNTE. Essa lei estabeleceu ainda o limite máximo de 2/3 (dois terços) da jornada de trabalho para o desempenho de atividades de interação com os alunos (hora-atividade). A seguir, será descrito como ocorreu o processo de materialização da política voltada à valorização de professores no Estado da Bahia.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PSPN NA BAHIA

Na Bahia, a política de valorização de professores dos últimos anos teve como referência as reformas educacionais da década de 1990, sendo uma das suas expressões o Projeto de Certificação Ocupacional dos Profissionais de Educação, durante o governo de César Borges (1999-2002), no ano de 1999. A Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)[1], através do Programa Educar para Vencer (EPV), iniciou a implementação do Projeto em parceria com a American Institute for Research (AIR)[2].

A valorização de professores era justificada nesse projeto como um caminho eficaz para a melhoria da educação. Contudo, o objetivo central visava consolidar um sistema que buscava estabelecer padrões de mérito e competência para formação das lideranças educacionais da rede estadual de ensino (BAHIA, 2006). De acordo com Pimentel (2009), o EPV norteou a educação básica no Estado da Bahia, implementando um modelo de gestão na lógica de mercado, cujo objetivo consistia em transferir para a administração pública o desenvolvimento organizacional e gerencialista das empresas privadas.

A Certificação Ocupacional se consolidou no marco legal da política de valorização de professores na Bahia, a partir da aprovação da Lei nº 8.480/2002 (BAHIA, 2002), que “Reestruturou o Plano de Carreira e Vencimento do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia” (BAHIA, 2002, n. p.). Segundo esta Lei,

Art. 5º - A Certificação Ocupacional constitui programa de capacitação que inclui exames práticos e teóricos, com o objetivo de propiciar o desenvolvimento e atualização profissional do servidor do Magistério do Ensino Fundamental e Médio com vínculo permanente com o Estado.

[...]

§ 2º - A certificação individual do servidor deverá ser revalidada a cada período de 03 (três) anos, sendo a sua aprovação no programa o requisito indispensável para a promoção prevista nesta Lei (BAHIA, 2002, n. p.).

A partir de 2007, no governo Jaques Wagner (PT), o projeto de certificação foi suspenso, sob a alegação da sua ineficácia quanto aos objetivos de melhorar a qualidade da

educação e de valorização do professor (SCHNEIDER, 2009). No ano de 2010, o governo retomou a política de certificação ocupacional através do edital de seleção para Avaliação de Desempenho de professores, os quais receberiam um acréscimo de até 15% de gratificação no salário. Essa mesma avaliação de desempenho se repetiu no ano de 2011, chegando a contemplar cerca de 6 mil professores (GOVERNADOR, 2012, n. p.).

A partir de 2012, a certificação ocupacional passou a ser ofertada mediante a realização de cursos de atualização pedagógica e como condição para o reajuste salarial dos professores. Nos governos Jaques Wagner e Rui Costa essa política intensificou o processo de dilapidação do PSPN e de diferenciação salarial no interior da categoria.

Sobre o reajuste salarial com base no PSPN, a mesma política de diferenciação salarial foi implementada. No ano de 2007, mesmo com a greve de professores que perdurou por 55 dias, o governo manteve a proposta de reajuste salarial de 17,28% para os professores não licenciados e 4,5% para os professores licenciados (ACABA, 2007).

Em 2012, o valor do percentual de reajuste do Piso foi de 22,22%. Entretanto, o governo não cumpriu com o determinado pelo PSPN. Como resultado, os professores deflagraram a mais longa greve realizada pela categoria (115 dias). Como manobra para justificar o cumprimento do PSPN, o governo aprovou a Lei nº 12.578/2012 (BAHIA, 2012), que alterou a estrutura remuneratória dos cargos de professor e coordenadores pedagógicos, quando criou um “Quadro Especial” com os professores não licenciados, transformando as gratificações destes profissionais de nível médio em salário base, fato que permitiu ao governo justificar que já aplicava o PSPN na rede estadual. Aos professores licenciados, a proposta foi a concessão de reajuste salarial de 6,5%, acrescido da realização do Curso de Práticas Pedagógicas como condição para o aumento salarial de 14% (parcelado em dois anos). Essa proposta contemplava apenas os professores efetivos e na ativa, excluindo professores não licenciados, aposentados e em estágio probatório. Essa política se manteve entre 2014 e 2018, quando duas versões do curso de atualização pedagógica foram ofertadas pelo governo, com o acréscimo de 14% em cada um destes cursos.

A tabela a seguir ilustra a evolução salarial e o acúmulo de perdas salariais dos professores em relação ao descumprimento da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008) ao longo das gestões do PT na Bahia (2007-2018).

Tabela 1 – Evolução salarial dos professores da rede estadual de ensino da Bahia: 2007-2018

Ano Base	Salário Ensino Médio 40h R\$	Reajuste %	Salário base de Professor Licenciado 40h	Reajuste salarial concedido %	Progressão na carreira %	Aumento do salário mínimo %
2007	-	-	994,94	4,5	-	8,57
2008	950,00	-	1.120,00	4,46	-	9,21
2009	950,00	-	1.221,66	5,9	-	12,0
2010	1.025,00	7,86	1.308,64	4	15	9,67
2011	1.187,00	15,84	1.385,98	4	15	6,86
2012	1.451,00	22,22	1.659,94	6,5	7	14,13
2013	1.567,00	7,97	1.764,88	5,84	7	9
2014	1.697,00	8,32	1.860,84	5,91	3,7	6,78
2015	1.917,78	13,01	1.980,12	6,41	5,05	8,8

2016	2.135,64	11,36	1.980,12	-	5,25	11,57
2017	2.298,80	7,64	1.980,12	-	-	6,47
2018	2.455,35	6,81	1.980,12	-	14	1,8
Total	-	101,03	-	47,52	72,00	104,86

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados obtidos em contracheques de professores da rede estadual e leis publicadas pelo Executivo e Legislativo da Bahia

Conforme se pode notar, desde 2007 ocorreu um rebaixamento do salário dos professores licenciados, como forma de equipará-los aos salários dos professores não-licenciados. Desde 2016, o salário dos professores não apresentou correção das perdas inflacionárias.

A negação de percentual de reajuste salarial com base no PSPN e a realização de certificação ocupacional apenas a uma parcela dos professores licenciados reestruturou a meritocracia no magistério público, implementada pelos governos anteriores, combinando coerção e consenso na política de valorização de professores, resultando em uma crescente estagnação salarial e no descumprimento do PSPN.

4 CONCLUSÃO

Os governos da Bahia seguiram as orientações que integraram as reformas educacionais da década de 1990 ao implementar uma política de valorização de professores amparada na avaliação de desempenho e certificação de professores. O Projeto de Certificação Ocupacional dos Profissionais de Educação executado pela FLEM, em 1999, inaugurou um processo de fragmentação, competição e disparidade salarial dentro da categoria, sendo assegurado, posteriormente, no plano de carreira dos professores.

Nessa mesma direção, a avaliação de desempenho e o reajuste salarial, atrelado aos cursos de aperfeiçoamento pedagógico nos governos do PT, reforçaram a individualização salarial, na contramão do que postulava o próprio PSPN, ou seja, garantir um percentual de reajuste e de remuneração mais justa para todos os professores, inclusive aposentados e em início de carreira. Diante disso, torna-se imprescindível compreender esse processo no sentido de defender uma valorização de professores atrelada à qualidade vida, amparada nos processos de lutas coletivas.

PALAVRAS-CHAVE: Valorização de Professores; Políticas Educacionais; Estado.

REFERÊNCIAS

ACABA GREVE DOS professores. **Jornal A Tarde**. Salvador, 2007. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1243711-acaba-greve-dos-professores>. Acesso em: 1 set. 2020.

BAHIA. **Lei nº 8.480, de 24 de outubro de 2002**. Reestrutura o Plano de Carreira do

Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências. 2002. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85388/lei-8480-02>. Acesso em: 29 set. 2020.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Perfil da Educação na Bahia 2006**. Salvador, 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/29514091-Perfil-da-educacao-na-bahia.html>. Acesso em: 29 set. 2020.

BAHIA. **Lei nº 12.578, de 26 de abril de 2012**. Fixa o subsídio da Carreira de Professor com titulação em ensino médio específico completo ou licenciatura de curta duração e de Professor não licenciado. 2012. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1031849/lei-12578-12>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 12 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

CAMARGO, R. B. de; JACOMINI, M. A. **Carreira e salário do pessoal docente da educação básica**: algumas demarcações legais. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas da Educação, 2011.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da lei nº 11.738/2008 (lei do piso salarial profissional nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 41, p. 88-101, mar. 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, volume 3**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GOVERNADOR SANCIONA LEI que garante o piso nacional. 2012. Disponível em: <http://institucional.educacao.ba.gov.br/noticias/governador-sanciona-lei-que-garante-o-piso-nacional>. Acesso em: 1 set. 2020.

GROCHOSKA, M. A. **Políticas educacionais e a valorização do professor**: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR. 2015. 269 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Curitiba.

OLIVEIRA, D. A. As políticas de formação e a crise da profissionalização docente: por onde passa a valorização? **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p. 51-74, maio/ago. 2013.

PIMENTEL, F. M. **Educação pública mercantilizada**: as novas estratégias de gestão na atuação da Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2009. 136 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador.

SCHNEIDER, M. C. **Certificação de professores**: contradições de uma política. 2009. 248 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SHIROMA, E. O.; SCHNEIDER, M. C. Certificação e gestão de professores. **Temas e Matizes**, Cascavel, n. 13, p. 39-48, 2008.

[1] A FLEM, criada em 1988, é uma instituição privada, sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social (OS), e teve papel fundamental na implementação de projetos, principalmente na área educacional, durante os governos carlistas, entre os anos de 1999 a 2006.

[2] A AIR é uma organização estadunidense que atuou como responsável por transmitir tecnologia em certificação para a FLEM.