

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

RUTH DA PAZ CAMARGO

**A TRAJETÓRIA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE A PARTIR DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EDUCACIONAIS E JURISPRUDÊNCIAS: ANÁLISE DAS DECISÕES
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**TRÊS LAGOAS/MS
2022**

RUTH DA PAZ CAMARGO

**A TRAJETÓRIA DA REMUNERAÇÃO DOCENTE A PARTIR DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EDUCACIONAIS E JURISPRUDÊNCIAS: ANÁLISE DAS DECISÕES
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada no curso de Mestrado,
do Programa de Pós-Graduação em Educação,
da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(UFMS), Campus de Três Lagoas/MS (CPTL),
como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ione da Silva Cunha
Nogueira

**TRÊS LAGOAS/MS
2022**

RUTH DA PAZ CAMARGO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Três Lagoas/MS (CPTL), como requisito para a obtenção do título de mestre em educação.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª Drª Ione da Silva Cunha Nogueira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Orientadora/Presidente da Banca

Profª Drª Sílvia Adriana Rodrigues
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Membro Titular da Banca

Profª Drª Érika Porceli Alaniz
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)
Membro Externo Titular da Banca

Três Lagoas/MS, 12 de setembro de 2022.

À minha mãe, Maria de Fátima da Paz Camargo, pois, não me é de valia alguma a conquista, se não puder compartilhá-la com a senhora.

AGRADECIMENTOS

A Deus. “Combati o bom combate, completei a carreira, guardei a fé. “ (2 TIMÓTEO 4:7). Foi um período de muitas batalhas, as quais somente puderam ser vencidas pela misericórdia e fidelidade de Deus.

Ao meu pai, que diante da saudade, só me resta manifestar meu eterno agradecimento.

A minha mãe, tenho ciência do quão privilegiada sou por tê-la em minha existência, me amando, apoiando, motivando; sendo o ser que com maestria sabe desempenhar o papel de “minha mãe” nessa jornada. Te amo.

Ao meu irmão Ricardo da Paz Camargo, te amo.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS/CPTL) por ser o principal início para a desconstrução das minhas verdades e o cenário do ciclo mais incrível da minha vida, grata por ter me proporcionado os melhores anos de minha existência.

A minha orientadora Prof.^a Dr.^a Ione da Silva Cunha Nogueira, que gentilmente aceitou me orientar; pela confiança; pelo tempo; pela dedicação; e por não desistir de mim. Muito obrigada. Te amo.

A Prof^a Dr^a Sílvia Adriana Rodrigues e Prof^a Dr^a Érika Porceli Alaniz por aceitarem compor minha banca de qualificação e defesa, e pelos conhecimentos compartilhados durante esse processo de escrita.

RESUMO

Esta pesquisa intitulada “A trajetória da remuneração docente a partir das políticas públicas educacionais e jurisprudências: análise das decisões do Supremo Tribunal Federal”, inserida na linha de pesquisa formação de professores e políticas públicas, do curso de Mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas, tem como objetivo geral analisar a inferência das decisões do Supremo Tribunal Federal na aplicação das políticas públicas de remuneração docente. A partir dessa questão pretende-se compreender os mecanismos de interpretação utilizados pelo judiciário nas decisões relativas as políticas públicas de remuneração docente; elucidar as competências dos entes federados relativo a remuneração docente e direito a educação; identificar e compreender as políticas de fundos de financiamento a remuneração docente e direito a educação e identificar e analisar a inferência das decisões do Supremo Tribunal Federal na aplicação das políticas públicas de remuneração docente. Sua relevância se justifica devido à crescente precarização da educação e da profissão docente, elementos basilares dos princípios fundamentais para uma educação universal e de qualidade, bem como para a compreensão de que a remuneração dos docentes, também está atrelada a uma educação emancipadora, sendo que sua concepção compreende a junção de quesitos, tais como: remuneração, carreira, formação e condições de trabalho. Neste trabalho será realizada a análise das políticas públicas de remuneração docente nas decisões do STF, pois a Lei do Piso não consegue ser reconhecida pelos entes federados, apesar de estar regulamentada na esfera federal. Esse estudo possibilitou a compreensão da judicialização como forma de assegurar a efetividade das políticas públicas de remuneração docente, apesar do poder judiciário, hodiernamente, somente assegurar o controle do pagamento do piso salarial, ocasionando o enfraquecimento destas políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação. Remuneração Docente. Jurisprudências. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This research entitled "The trajectory of teacher remuneration based on educational public policies and jurisprudence: analysis of the decisions of the Federal Supreme Court", inserted in the line of research teacher training and public policies, of the Master's course, of the Graduate Program in Education, from the Federal University of Mato Grosso do Sul, Três Lagoas Campus, has the general objective of analyzing the inference of the decisions of the Federal Supreme Court in the application of public policies for teacher remuneration. From this question, it is intended to understand the mechanisms of interpretation used by the judiciary in decisions regarding public policies for teacher remuneration; elucidate the competences of the federated entities regarding teaching remuneration and the right to education; to identify and understand the policies of funding funds for teacher remuneration and the right to education and to identify and analyze the inference of the decisions of the Federal Supreme Court in the application of public policies on teacher remuneration. Its relevance is justified due to the growing precariousness of education and the teaching profession, basic elements of the fundamental principles for a universal and quality education, as well as for the understanding that the remuneration of teachers is also linked to an emancipatory education, and that its conception comprises the combination of requirements, such as: remuneration, career, training and working conditions. In this work, the analysis of public policies for teacher remuneration will be carried out in the decisions of the STF, since the Floor Law cannot be recognized by the federated entities, despite being regulated at the federal level. This study made it possible to understand the judicialization as a way to ensure the effectiveness of public policies for teacher remuneration, despite the judiciary, nowadays, only ensuring the control of the payment of the minimum salary, causing the weakening of these public policies of teacher remuneration.

Keywords: Public Policies. Education. Teacher Remuneration. jurisprudence. Federal Court of Justice.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Identificação e seleção de dados no site do Supremo Tribunal Federal
..... 68

Tabela 2 Ações e recursos julgados ou em andamento pelo Supremo Tribunal Federal, relativo à remuneração dos docentes, no período de 2008 a 2022
..... 69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANFOP	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED	Associação Nacional da Educação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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 do Magistério
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSPN	Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica
RE	Recurso extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA	18
	2.2 O direito público subjetivo à educação	19
	2.3 Os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível	24
	2.4 Os princípios da proibição do retrocesso e da segurança jurídica	33
3	À REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	38
	3.1 À remuneração docente	38
4	AS POLÍTICAS DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE	50
	4.1 As competências dos entes federados	51
	4.2 As políticas do FUNDEF e do FUNDEB	55
	4.3 A política do FUNDEB permante	62
5	AS JURISPRUDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PERSPECTIVA DA VALORIZAÇÃO DOS DOCENTES	65
	5.1 A coleta e análise de dados	66
	5.2 Ação direta de inconstitucionalidade nº. 4.167	73
	5.3 Ação direta de inconstitucionalidade nº. 4.848	79
	5.4 Ação direta de inconstitucionalidade nº. 7.1456	82
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	92
	ARTIGOS DE PÁGINAS DA INTERNET	100

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa intitulada “A trajetória da remuneração docente a partir das políticas públicas educacionais e jurisprudências: análise das decisões do Supremo Tribunal Federal”, inserida na linha de pesquisa formação de professores e políticas públicas, do curso de Mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Três Lagoas/MS (CPTL), tem como objetivo geral analisar a inferência das decisões do Supremo Tribunal Federal na aplicação das políticas públicas de remuneração docente.

A partir desta questão pretende compreender os mecanismos de interpretação utilizados pelo judiciário nas decisões relativas às políticas públicas de remuneração docente; elucidar as competências dos entes federados relativo à remuneração docente e direito à educação; identificar e compreender as políticas de fundos de financiamento à remuneração docente e direito à educação e identificar e analisar a inferência das decisões do Supremo Tribunal Federal na aplicação das políticas públicas de remuneração docente.

Cabe esclarecer que a regulamentação da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso), instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN) em atendimento ao texto constitucional, ou seja, ao piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública (BRASIL, 1988, art. 206, V e VIII).

Para análise das políticas públicas e jurisprudências relativas à remuneração docente, este estudo adotou como marco temporal inicial a promulgação da Constituição Federal de 1988, tal escolha se justifica não apenas pelo conteúdo desse texto constitucional, mas pelo seu caráter simbólico, decorrente do momento histórico de redemocratização do país.

A opção pela análise e compreensão das decisões do STF ocorreu devido a sua função política e hierarquia no sistema judiciário. Importa esclarecer que a Constituição Federal, inseriu o Supremo Tribunal Federal no topo do judiciário, sendo “[...] uma posição de absoluto destaque na política nacional, transformando-o em um órgão que passou a agir declaradamente como uma das mais importantes instâncias políticas da nação” (VERÍSSIMO, 2008, p. 410).

A Constituição Federal atribuiu ao Superior Tribunal Federal a função de ser seu guardião, ampliando sua via de acesso por meio de um rol de legitimados que deverão exercer o controle de constitucionalidade, bem como facilitar o controle das ações; assim, “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1988, inciso I, alínea “a”); tal redação foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Esse foi o motivo pelo qual esse estudo, juntamente com a análise das políticas públicas de remuneração docente, elegeu essa esfera para investigação, pois é a última apreciação dessa temática pelo judiciário, possibilitando a observação do reconhecimento dessa política em todo país. Além dos aspectos constitucionais relativos ao direito à educação e as políticas públicas de remuneração docente, os municípios e Estados podem legislar sobre estes, a exemplo de legislações quanto a carreira e remuneração, bem como a forma de implementação da Lei do Piso, incluindo seus reflexos em gratificações e demais vantagens da carreira, dentre outras (BRASIL, 2008b).

Ocorre, que a Lei do Piso é um avanço na conquista dos direitos e remuneração docente, todavia, em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), mesmo antes de sua vigência no ano de 2008, esta já esteve suspensa em caráter liminar, por ferir ou não atender aos dispositivos constitucionais, de forma não ser aplicada nos Tribunais, apesar de sua regulamentação.

Contudo, atualmente a Lei do Piso foi declarada constitucional pelo STF e sua aplicação é obrigatória no âmbito nacional, sendo que desde a sua aprovação e declaração de constitucionalidade (BRASIL, 2008b), o piso salarial estabelecido não atende a equiparação relativa à remuneração recebida por outras categorias profissionais de igual formação (BRASIL, 2014, meta 17), conseqüentemente, tornando corriqueiro o seu descumprimento ou omissão pela rede pública de ensino.

Nesse ínterim, enquanto bolsista no curso de graduação em Direito, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), cujo objeto eram as legislações orçamentárias municipais, com o objetivo de analisar e compreender a destinação de recursos a cada um dos 76 (setenta e seis) municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, no período do ano de 2016 ao ano de 2017, houve a

possibilidade do contato com a temática da remuneração docente, no que tange à destinação de recursos na área da educação municipal.

Outro fato que motivou a escolha dessa temática, se deu devido aos estudos e discussões realizadas durante a disciplina de Seminário e Dissertação II, relativas à necessidade de realização de mais pesquisas no campo da educação e remuneração docente.

Essas vivências agregadas à formação em Direito, me permitiram perceber o distanciamento existente entre a legislação brasileira e a realidade da remuneração docente, principalmente, em termos de legislação orçamentária cuja má gestão e aplicação de recursos públicos impactam diretamente no direito à educação e remuneração docente.

Assim, o interesse pela temática sobre a remuneração docente decorre do contraste existente entre as políticas públicas educacionais e as decisões do STF, em relação ao constante descumprimento aos direitos dos professores pelo poder público; fato que poderá ser verificado no desenvolvimento deste estudo. Além disso, esta questão impacta no aumento de matrículas e abertura de mais postos de trabalho para os professores, no sentido de que a gratuidade e obrigatoriedade da educação básica como direito ou princípio constitucional, de acordo com Saviani (2011) repercutiu na carreira docente, gerando a necessidade de dotação orçamentária para efetivá-la e de políticas públicas para sua implementação.

O percurso metodológico utilizado é de viés qualitativo e se dá por meio de pesquisa documental e bibliográfica, por meio da análise de legislações específicas. Para Lüdke e André (1986) a pesquisa bibliográfica e documental, se mostra a mais adequada aos propósitos do estudo, pois a abordagem qualitativa possibilita a análise documental com diferentes enfoques, inclusive político e filosófico.

Ademais, visando estabelecer os aportes teóricos que embasam a análise documental, também, será utilizado pelo estudo o método de pesquisa bibliográfica, tendo em vista que a análise proposta se fundamenta nas políticas públicas educacionais e jurisprudências do STF relativas à remuneração docente, a partir da Lei do Piso. Nesse aspecto, Marconi e Lakatos (2003) alegam que o estudo da literatura produzida sobre o tema proporciona sua melhor compreensão, e com

base na metodologia, o estudo se debruça sobre a Constituição Federal, Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso) e Lei nº 13.005/2014 (PNE).

Ressalta-se, que apesar da legislação utilizada ser relativa aos anos de 1998, 2008 e 2011, a análise não terá prejuízo, pois, por meio de reformas legislativas, a legislação brasileira está em constante atualização, ocorrendo frequentemente vedações, novas redações, bem como emendas, de forma a garantir sua atualidade.

Justifica-se a escolha destes documentos, pois são os principais documentos oficiais nacionais acerca da temática da remuneração docente. Ainda, na área das políticas de remuneração docente a Lei do Piso se tornou o principal documento que aborda a figura do piso salarial dos profissionais da educação, sendo uma conquista para o reconhecimento social e profissional dos professores no país, por se tratar de uma lei federal, ou seja, uma lei de abrangência nacional.

Ainda, para Lüdke e André (1986) a análise documental do tema é uma valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos; fato que motivou o estudo a optar pela análise da legislação e jurisprudências, identificando as informações de tais documentos pertinentes à remuneração docente, no tocante à educação básica, bem como primando pela análise do descumprimento das normas pelo poder público.

A função social deste estudo encontra-se no fato do acesso à escola, não ser equivalente ao acesso à educação ou à aprendizagem, pois a frequência escolar para muitos alunos representa o fracasso escolar de forma a se reproduzir uma formação sem qualidade, sem o cuidado com uma educação emancipadora, cidadã e democrática.

Cabe realizar alguns esclarecimentos e considerações acerca dos termos políticas públicas e judicialização, para demonstrar a forma como foi conduzido esse estudo, bem como foram norteadas suas discussões. Assim, Souza (2006, p. 26) 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”.

Acerca da efetividade das políticas públicas de remuneração docente por meio do Poder Judiciário, há alguns termos utilizados, mas optou-se pela expressão

mais adequada ao objeto deste estudo, no caso a expressão “judicialização” considerada por Granja (2013) a mais utilizada pelo STF por envolver a discussão judicial de direitos fundamentais sociais decorrente do modelo constitucional adotado pelo Brasil; de forma a levar o judiciário a discussões que deveriam ser debatidas pelos poderes executivo e legislativo.

Para Rocha (2019) a judicialização é uma forma de expansão da atuação do poder judiciário, pois questões que eram exclusivamente de gestão pública e políticas, inerentes aos poderes executivo e legislativo passaram a ser objeto das decisões do Poder Judiciário. Isto é, este passou a ser acionado ou motivado para rever a atuação dos outros poderes nos casos de descumprimento aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, ocorridos por ação ou omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, vislumbrando assegurar os direitos fundamentais e o cumprimento das normas.

Para Barboza e Kozicki (2012) o instrumento para garantir a efetividade e o cumprimento das políticas públicas no campo da educação, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente tornou-se possível devido à universalização do acesso à justiça, pois a redemocratização do país ampliou o papel do STF de forma a possibilitar a proteção aos direitos fundamentais contra as arbitrariedades ou omissões do poder público.

Nesse sentido, o STF possui a competência de analisar a constitucionalidade das legislações que estão abaixo da Constituição Federal, por meio da ação direta de inconstitucionalidade (BRASIL, 1988, art. 102, I, “a”). Dessa forma, a escolha da análise das decisões do STF pauta-se no caráter constitucional do objeto deste estudo, tendo em vista que a Lei do Piso regulamenta os incisos V e VIII, do artigo 206, da Constituição Federal.

A análise das decisões do STJ justifica-se, pois, a demanda judicial acerca das políticas de remuneração dos docentes tem por objeto o descumprimento da legislação federal na esfera municipal ou estadual, bem como os processos referem-se a solicitação de inconstitucionalidade ou descumprimento do piso salarial dos professores pelos Estados, de forma a contrariar a Lei do Piso.

Enfim, para possibilitar o alcance dos objetivos propostos pela pesquisa, o estudo foi dividido em 5 (cinco) seções, além da introdução, a saber:

Na seção 2, serão realizadas discussões acerca do direito público subjetivo à educação, bem como dos mecanismos de interpretação utilizados pelos Tribunais em suas decisões, vislumbrando assegurar a materialização de tal direito.

Na seção 3, será feita a abordagem relativa à remuneração docente nas políticas públicas.

Na sequência, a 4ª seção tem início com uma parte introdutória sobre a descentralização do poder federal, relativo às competências dos entes federados no tocante ao direito à educação e remuneração docente, e segue com o estudo sobre a estrutura e funcionalidade das políticas de fundos FUNDEF e FUNDEB, e encerra com breve análise do FUNDEB permanente.

A seção 5 apresenta a coleta e análise de dados das jurisprudências do sítio eletrônico do STF, bem como os critérios de obtenção de dados, identificação e seleção de itens para análise. Por fim realiza a análise das ações diretas de inconstitucionalidade selecionadas pela pesquisa, que tem por escopo à remuneração docente a partir da Lei do Piso.

Por fim a seção 6 apresenta as considerações finais, com a constatação de que este estudo possibilitou a análise e compreensão da judicialização como forma de assegurar a efetividade das políticas públicas de remuneração docente; apesar do poder judiciário somente assegurar o controle do pagamento do piso salarial, de forma a reforçar o enfraquecimento destas políticas, bem como do direito à educação.

2 A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

As leis que regem o direito e as políticas educacionais são necessárias para organizar e tornar possível o acesso à educação no Brasil; dessa forma, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabeleceu um extenso rol de direitos educacionais e a previsão da remuneração docente.

Ainda, serão discutidas nessa seção o direito público subjetivo ou direito de acesso à via judicial para cobrar a efetividade da educação no país e os mecanismos de interpretação, tais como o mínimo existencial, reserva do possível, a proibição do retrocesso social e segurança jurídica utilizados pelo judiciário para garantir em suas decisões a materialização do direito à educação e à remuneração docente.

Alega Rocha (2019) compreensão das políticas públicas e das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal relativas ao direito à educação e remuneração docente, perpassa pelos princípios interpretativos, os quais são base para a elaboração e justificativa das decisões dos tribunais, vislumbrando garantir a materialização do direito e à remuneração docente nos tribunais do país.

Ocorre que a judicialização não é uma política pública, mas sim um direito fundamental, bem como essa expressão tem sido “[...] o termo mais comumente utilizado acerca do controle judicial ou jurisdicional das políticas públicas” (STRECK, 2003, p. 25). Assim, a judicialização é um direito que as pessoas têm de utilizar o judiciário a seu favor, no sentido de cobrar que o poder público cumpra suas obrigações perante a sociedade, principalmente, no tocante aos direitos sociais, como é o caso da educação.

Nesse sentido, é importante compreender o direito público subjetivo à educação como um direito constitucional e meio de conceder autonomia às pessoas no processo de cobrança ao Estado na oferta ou obrigação de disponibilizar uma educação universal, utilizando-se do poder judiciário para que seus direitos sejam cumpridos. Por conseguinte, como forma de se reivindicar a administração pública o cumprimento da Lei do Piso, reiteradamente descumprida ou não reconhecida no país, fato que será abordado durante esse estudo.

2.1 O direito público subjetivo à educação

Ao estabelecer de forma clara os titulares do direito à educação, ou seja, a sociedade, o Estado e a família, bem como o dever da prestação educacional, garantiram a todos os cidadãos a possibilidade de exigirem do Estado, inclusive pela via judicial, a concretização do direito à educação, seja de forma individual ou coletiva. Logo, “[...] uma perspectiva jurídica subjetiva do cidadão frente ao Estado [...]” (SILVA, 2007, p. 312), pois todos têm direito à educação, sendo responsabilidade do Estado e da família a obrigação de prestá-la.

Além de estabelecer à educação como dever do Estado e da família, bem como direito de todos, a Constituição Federal, também, previu os objetivos com os quais à educação deverá ser promovida, sendo “[...] o pleno desenvolvimento da pessoa; o preparo da pessoa para o exercício da cidadania e a qualificação da pessoa para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205). Esses objetivos expressam a preocupação de elevar à educação ao patamar de direito fundamental, ou seja, de um dispositivo previsto no texto constitucional, sendo fundamental seu cumprimento.

Logo, de forma a evitar qualquer tipo de interpretações equivocadas, relativas à exigibilidade de tal direito, conforme preceituado no art. 205 da [IN1] Constituição Federal, ainda foi estabelecida de forma inédita que “[...] O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, art. 208, § 1º).

Dessa forma, a própria Constituição assegura aos titulares do direito à educação, que caso seu direito seja lesado, tem reconhecido constitucionalmente o direito de exigir do Estado o cumprimento da norma, com a entrega da prestação de forma positiva.

Dessa forma, ao se reconhecer que determinado direito é público subjetivo, “[...] oportuniza aos titulares desse direito a possibilidade de exigi-lo através da via judicial, ou seja, por meio de ação perante o Poder Judiciário” (BARROSO, 2010, p. 233).

Para Barroso (2019) ao se garantir o regime jurídico do direito público subjetivo, apenas ao acesso de um ensino obrigatório e gratuito, ainda estabeleceu determinadas prioridades a serem seguidas na concretização dos direitos

educacionais, de forma a limitar o acesso à via judicial apenas ao ensino obrigatório e gratuito. Ocorre que, o texto constitucional possibilita a interpretação de que a via judicial somente poderá ocorrer nos casos envolvendo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito.

Entretanto, esse dispositivo é um avanço, no sentido de não permitir que o Estado “[...] utilizar-se de interpretações que negam a eficácia do direito à educação, ainda que restrita ao acesso do ensino obrigatório e gratuito” (BARROSO, 2019, p. 233).

Ainda, Barroso (2019) considera que a garantia do acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo não exclui outros direitos constitucionais, a exemplo dos vinculados à categoria de direitos públicos subjetivos, podendo tais direitos serem exigidos por meio da judicialização.

Percebe-se que tal previsão expressa da Constituição Federal possibilita definir se determinado direito será considerado direito público subjetivo e se poderá ser exigido pela via judicial. Nesse dispositivo, se estabeleceu uma declaração clara de que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, é direito público subjetivo, o que não quer dizer que os demais direitos não o sejam, principalmente, ao que tange os direitos sociais.

Ainda, sobre análise do alcance do dispositivo do artigo 208, § 1º, cabe destacar que “[...] o direito público subjetivo compreende um conceito jurídico construído no contexto do Estado Liberal, sendo de viés individualista, no caso, de um direito de natureza social” (DUARTE, 2004, p. 115).

Para Duarte (2004), foi assegurado apenas ao indivíduo, e não à sociedade, a pretensão de exigir do Estado, inclusive judicialmente, o direito ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito; entretanto, como à educação trata-se de um direito social, seu objeto não é mera prestação individualizada, mas sim a concretização de políticas públicas, tendo como titulares desse direito os grupos vulneráveis.

Dessa forma, em uma democracia o direito público subjetivo deverá ir além de uma proteção e satisfação individual, melhor dizendo, este como um direito social, deve ser realizado por meio de políticas relativas ao direito à educação de forma coletiva, pois sua satisfação não compreende somente o indivíduo, mas a todos, de forma coletiva.

A redação da LDB (2013), também, adotou o direito público subjetivo como forma de obter o acesso à educação básica por meio da judicialização e contemplou como sujeitos de tal direito: “[...] cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público [...]” (BRASIL, 2013, art. 5º).

Logo, se estabeleceu diversas normas, objetivos e princípios que devem ser seguidos pelo Estado na concretização do direito à educação, pois, como já mencionado, o dever estatal enquanto direito fundamental à educação, vai além do oferecimento de acesso a creches e escolas, abrangendo a qualidade dessa educação ofertada.

Destarte, a obrigatoriedade do ensino básico possui dois aspectos inseparáveis, sendo a responsabilidade dos genitores ou responsáveis de matricular e garantir a frequência, sendo sujeitos a pena em caso de seu descumprimento (BRASIL, 1990, art. 55); bem como a responsabilidade do Estado que deve oferecer obrigatoriamente o serviço essencial e básico da educação, ou seja, “[...] O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.” (BRASIL, 1988, art. 208, § 2º); observa-se a responsabilidade da autoridade responsável pela materialização do ensino.

Ainda, a LDB estabelece que “[...] comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade” (BRASIL, 1996b, art. 5º, § 4º), tratando-se de uma responsabilidade política, diferente da responsabilidade do Estado em efetivar políticas públicas educacionais.

Já a gratuidade constitucional, surge como balizadora de toda a atuação estatal no campo educacional (BRASIL, 1988, art. 206, IV); e como direito subjetivo que pode ser exigido do poder público ao que tange à educação básica para crianças e adolescentes dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade e para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade própria.

A discussão sobre a gratuidade da educação, também, significa que é dever do Estado ofertar vagas em escolas públicas a todos, tanto aos que estejam em idade escolar apropriada, tanto quanto, em idade defasada, e oportunizar meios para que essa gratuidade se concretize junto a instituições de ensino privadas.

Cabe destacar, a importância de se compreender a divisão de responsabilidades ou competências dos entes federados acerca da efetividade do direito à educação, questão que para Cury e Ferreira (2010) é de extrema relevância, não somente em relação a qualidade da educação, mas pelo conhecimento e identificação dos responsáveis pelo cumprimento da prestação que se pretende pleitear por meio do judiciário.

Assim, a organização do sistema educacional, ao mesmo tempo em que expressa a preocupação em construir uma base educacional comum entre os entes federativos, reparte as competências legislativas e executivas sobre a matéria educacional entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1988, art. 211). Ainda, Cury e Ferreira (2010) que a atual legislação educacional brasileira prevê a existência de uma pluralidade de sistemas educacionais, ou seja, sistemas educacionais nas esferas municipais, estaduais e federal.

Importa esclarecer que o termo “sistema”, no campo educacional assumiu especial relevância nos debates do PNE (2014) e na construção do Sistema Nacional de Educação, pois estabelece um plano nacional de educação, visando articular o sistema nacional de educação a um regime de colaboração e define diretrizes, por meio de ações conjuntas de ambos (BRASIL, 1988, p. 2014).

Neste contexto, o Sistema Nacional de Educação pode ser definido como uma “[...] unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera no processo de educação [...]” (SAVIANI, 2011, p. 34).

Dessa forma, realizada essa breve consideração sobre os sistemas educacionais, também, torna-se relevante para esse estudo, identificar os responsáveis pela efetivação do direito à educação. Assim, surge o seguinte questionamento: em caso de descumprimento do direito à educação, todos os entes federados poderão ser chamados ao processo ou apenas aqueles cuja competência prioritária está prevista na Constituição Federal?

Cabe esclarecer que esse descumprimento decorre da ausência da oferta de vagas na rede pública de ensino, e como já mencionado, é de competência dos entes federados seu provimento. Dessa forma, para responder ao questionamento supracitado, o estudo pautou-se na concepção de Digiácomo (2004), no sentido de que a responsabilidade pelo oferecimento de uma educação de qualidade a todos

os educandos, deve ser compartilhada entre a União, o Estado, o Distrito Federal e os municípios, que respondem em caráter subsidiário ou solidário pela obrigação respectiva.

Logo, os titulares dos respectivos poderes executivos serão os primeiros a serem responsabilizados, não excluindo eventual responsabilização da União, uma vez que lhe cabe “[...] a responsabilidade subsidiária, ou seja, a responsabilidade complementar, pois há uma ordem a ser seguida para se cobrar uma prestação em juízo” (DIGIÁCOMO, 2004, p. 29).

Ainda, Digiácomo (2004) alega que acerca do ensino fundamental, tanto município, estado e o Distrito Federal poderão ser processados judicialmente; da mesma forma como no caso da educação infantil, a União, também, poderá ser responsabilizada de forma subsidiária, ou seja, de forma complementar.

Nesse contexto de cooperação estabelecido pela Constituição Federal e demais legislações pertinentes, eventuais alegações dos entes federados acerca de falta de recursos técnicos e financeiros próprios para efetivação do direito à educação, não são aceitas ou providas pelo poder judiciário para fundamentar decisões que dificultem a efetivação do direito à educação. Observa-se que, se trata de um dever da União, que deve ser realizado com absoluta prioridade, independente dos entes federados processados pela via judicial.

Diante do exposto neste estudo sobre o direito subjetivo público à educação, constata-se que o meio de se obrigar a prestação do Estado ao direito à educação básica, se faz pela via judicial, ou seja, o que está previsto na norma não é o suficiente para que o Estado concretize sua obrigação de prestar à educação básica a população. Melhor dizendo, a Constituição Federal estabeleceu mecanismos para que o poder público cumpra os preceitos constitucionais relativos à oferta da educação, sendo o ingresso ao poder judiciário um meio de se cobrar o cumprimento de tal direito.

Fato que não significa, como já mencionado nesta seção, que as decisões dos Tribunais para o provimento de vagas nas escolas, sejam as mais adequadas, pois há outros fatores que interferem na disponibilização de uma vaga não prevista no orçamento público e na manutenção de um ensino de qualidade, pois as salas com excesso de alunos não representam uma educação satisfatória ou adequada,

há necessidade de infraestrutura, bem como de professores capacitados, entre outros fatores.

A seguir será discutida a interpretação do texto constitucional sob os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, no sentido de se assegurar um mínimo, para a realização do direito à educação.

Reiterando que para se compreender as políticas públicas educacionais e as decisões do STF relativas ao direito à educação e remuneração docente é necessário entender os mecanismos interpretativos utilizados pelo judiciário para fundamentar suas decisões.

2.2 Os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível

Ao se falar em orçamento em um Estado democrático, como o Brasil, deve-se ter a compreensão de que, dele depende a concretização dos direitos fundamentais, pois orçamento público significa instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, nele estão elencadas as receitas e as despesas do Estado. Assim, o gasto precisa estar previsto em orçamento, mas a sua mera previsão orçamentária, por si só não garante a sua realização.

Assim, deve-se ter o entendimento de que o princípio da dignidade da pessoa humana é a justificativa de existir o mínimo existencial; pois esse princípio é a base para sua aplicação; principalmente, em casos que a dignidade seja violada, sendo a atuação estatal imprescindível para assegurar essa aplicabilidade.

Hodiernamente, a dignidade da pessoa humana é o principal fundamento da Constituição Federal e das relações internacionais, demonstrando a preocupação em estabelecer uma normatização de prevenção ao holocausto ocorrido na Alemanha, entre outras atrocidades mundiais. Dessa forma, Rocha (2019) considera que há o foco de se assegurar a dignidade da pessoa humana por meio de políticas sociais voltadas à sobrevivência dos seres humanos e a uma vida digna.

Na concepção de Sarlet (2002) o termo “direitos humanos” se refere aos direitos naturais em âmbito internacional, e os “direitos fundamentais” são utilizados para se referir aos direitos naturais na esfera nacional, e vislumbram a proteção ao ser humano e aos seus direitos básicos.

Vislumbrando uma maior proteção aos direitos naturais, alguns documentos oficiais internacionais, tais como pactos, tratados, convenções, entre outros, são firmados entre países, na expectativa de garantir aos seres humanos qualidade de vida digna, como meio de pressionar a adoção de medidas estipuladas nestes acordos internacionais, ou seja, como forma de obterem a adesão de países. Ademais, o direito a um mínimo existencial compreende um dever estatal de prover uma vida digna àqueles que se encontram em situação de pobreza.

Nesse momento, torna-se pertinente analisar as gerações dos direitos fundamentais, sendo perceptível notar a evolução do pensamento e a proteção concedida a tais direitos. Dessa forma os “[...] direitos de primeira geração são caracterizados pelos anseios sociais de liberdade, visando garantir uma vida digna, os direitos individuais, e o controle da atuação do Estado” (LASSALE, 2001, p. 63).

Assim, tal pensamento não se sustentava mais, tornando-se insuficiente perante as complexidades e dificuldades da população, o que Lassale (2001) relata que antes a preocupação principal era com as arbitrariedades estatais, mas com o Estado controlado por normas, entretanto, os problemas mudaram.

Logo, observa-se que ter liberdade e direitos assegurados não significava ter condições mínimas de recursos financeiros para exercê-los, ou seja, a Constituição não retratava a realidade da época, garantindo direitos, mas não prevendo formas de provê-los.

Ainda, a existência de uma Constituição escrita e duradoura, somente será benéfica a população, se houver a compreensão da realidade do poder que rege o país, pois “[...] se esta não corresponde à realidade, inevitavelmente poderá gerar conflitos sociais, refletindo as verdadeiras forças vigentes no país” (LASSALE, 2001, p. 63), sendo estas forças apresentadas pelo poder do povo e da participação social nos processos de regulamentação de direitos.

Já, no início do século XX, visando atualizar a concepção de uma vida digna, surgem os direitos de segunda geração ou dimensão, de modo a introduzir na legislação “[...] os direitos com viabilidade de serem exercidos e providos para que todos possuam um mínimo de dignidade” (LASSALE, 2001, p. 63), tais direitos caracterizam-se pelo surgimento dos direitos sociais, passando o Estado a ter o dever de prestações efetivas, ou seja, que consigam se materializar na prática.

Contudo, apesar da evolução dos direitos e da conquista em regulamentá-los no texto constitucional, observa-se que só isso não basta para implementá-los, sendo necessárias ações para que se efetive o cumprimento desse dispositivo legal, além do planejamento do poder público e a implementação de políticas para a superação das dificuldades sociais.

Relata Silva (2007) que com o ingresso dos direitos sociais legislação surgiu a preocupação de como estes seriam mantidos ou custeados, bem como seria seu alcance normativo por meio do princípio da reserva do possível; ou como normas programáticas, sendo aquelas que necessitam de reiteradas políticas públicas que definem tais direitos ofertados a população.

Essa realidade normativa se depara com um Estado omissivo e inoperante, o qual gera transtornos à população que tem direitos assegurados constitucionalmente, mas não os têm prestados ou obtém uma prestação sem uma qualidade mínima, a exemplo da insuficiente oferta da educação infantil, apesar de que a mera oferta não significa a qualidade dessa etapa de ensino.

Nessa discussão surge o questionamento no sentido de que seria esse mínimo referente à existência da pessoa, no sentido de sobrevivência ou de viés sociocultural, de forma a não somente prover recursos materiais, mas, também a promoção de inclusão na vida social de pessoas marginalizadas.

Assim, surgiu durante esse estudo a dúvida no emprego das terminologias “mínimo existencial” e “mínimo vital”, como sinônimas. Nesse sentido, Nunes Jr. (2019) esclarece que não se pode confundir mínimo vital com mínimo existencial, pois caso fosse defendido o mínimo existencial como mínimo vital, ou seja, a sobrevivência do ser humano, significaria uma redução do mínimo existencial ao direito à vida.

Já Rawls (2011) defende que as pessoas necessitam de condições mínimas para se desenvolverem com dignidade, ou seja, um mínimo social que supra as necessidades básicas das pessoas. O ideal seria que as pessoas tivessem condições de usufruir de seus direitos de forma plena, mas devido a fatores sociais e econômicos deve-se ao menos se garantir que o mínimo dos direitos sociais seja assegurado pelas normas, bem como reconhecidos e respeitados pelos gestores públicos.

Sarlet (2002, p. 93) entende que esse mínimo vai além de um conjunto de prestações para assegurar a sobrevivência humana, ou seja, a garantia da vida; mas sim seria relativo a uma vida com dignidade, no sentido de vida saudável. Melhor dizendo, o mínimo existencial não se trata apenas de um mínimo para sobrevivência, mas de algo que proporcione a dignidade das pessoas.

Para Silva (2007) a função dos direitos sociais para todo e qualquer indivíduo é tão essencial, que esses direitos não podem receber um atendimento estatal em grau mínimo, devendo ser prestados à vida humana em sua plenitude, sendo aqueles direitos cujo atendimento estatal não pode reservar a somente um atendimento mínimo.

Diante desses posicionamentos, o que se observa sobre o mínimo existencial é que se trata de um conteúdo complexo, que as exigências de sua composição e o estabelecimento de seus limites variam de acordo com o caso concreto das necessidades e situação financeira, ou seja, muda de acordo com cada caso específico da pessoa e de sua situação econômica.

Contudo, a resposta adotada por este estudo para os questionamentos é de que o mínimo existencial vai além da sobrevivência humana, mas sim oportunizar uma vida digna a população, por meio da concretização dos direitos sociais a alimentação, saúde, educação, moradia, entre outros. Afinal, que sentido teria a sobrevivência humana, sem a realização de meios de se prover oportunidades de uma vida digna; conseqüentemente, há a distinção do termo mínimo existencial e mínimo vital, pois o mínimo existencial propicia uma vida digna, enquanto o mínimo vital se restringe ao direito à vida.

Nesse momento, cabe estreitar as discussões para a seara do direito à educação, principalmente, no fato de ser um direito fundamental social previsto na Constituição Federal, pode-se afirmar que o mínimo existencial se pauta nas garantias previstas no texto constitucional, relativas aos direitos fundamentais. Assim, se são fundamentais são interpretados como direitos essenciais básicos, indispensáveis e irrenunciáveis, que devem ser prestados para assegurar a dignidade da pessoa humana em sua plenitude, ou seja, com qualidade.

Realizando uma análise sobre o direito fundamental social à educação, esse direito faz parte dos bens primários sociais, devendo ser ofertado à população visando o seu desenvolvimento e equidade no ingresso ao ensino público, ou seja,

a promoção do direito à educação será um meio de proporcionar a dignidade da pessoa humana e o bem-estar social.

Rawls (2011) considera que o direito à educação como parte integrante do mínimo existencial, trata-se de um direito basilar, por estar intimamente ligado ao exercício dos demais direitos, ou seja, por ser uma garantia para a realização dos demais direitos relacionados às necessidades mínimas da pessoa, de forma a proporcionar condições a estas por meio do conhecimento de exercer seus direitos fundamentais.

Ainda, afirma que o direito à educação faz parte do mínimo existencial e deverá ser exercido na sua maior plenitude, respeitando os limites a partir da análise do caso concreto e jurídico, de modo a proteger e garantir a dignidade da pessoa humana. Sendo essa dignidade “[...] uma ideia que ultrapasse a mera sobrevivência humana” (RAWLS, 2011, p. 228); em outras palavras, significa que o Estado, além de garantir a existência, deverá também se preocupar em proporcionar dignidade e bem-estar social à população.

Surge outro questionamento: quais etapas da educação compõem o mínimo existencial no Brasil? A resposta a esse questionamento encontra-se na Constituição Federal, pois à educação básica obrigatória, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, compõe o mínimo existencial à educação no Brasil.

Dessa forma, essa educação básica obrigatória é prevista não só como uma prestação positiva do Estado, como já mencionado, mas como direito público subjetivo do cidadão. Portanto, se é capaz de gerar direito público subjetivo, a questão de sua obrigatoriedade pode ser interpretada como um direito fundamental de forma a compor esse mínimo de existência com dignidade.

Entretanto, Sarlet (2007) defende que o mínimo existencial não engloba somente as necessidades fisiológicas, mas, também, as socioculturais. Ainda, compreendem que o mínimo existencial não precisa estar previsto em uma Constituição para que seja reconhecido, pois é um princípio que surge do equilíbrio entre o direito à vida com princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda entendem que a dignidade implica em um fator sociocultural, justificando que “[...] determinadas prestações estatais relativas a direitos culturais, a exemplo do caso da educação fundamental, sempre serão interpretadas como mínimo existencial” (SARLET, 2007, p. 183-184).

Ademais, Sarlet (2007) aponta que o mínimo existencial e os direitos sociais são distintos, pois os direitos sociais não podem ser resumidos às concretizações e garantias do mínimo existencial. Logo, compreendem que o fato de haver direitos fundamentais sociais previstos no texto constitucional, e não haver tal previsão sobre o mínimo existencial, não reduz sua autonomia e nem mesmo afasta a necessidade de se interpretar os demais direitos sociais à luz do próprio mínimo existencial.

No mesmo sentido, o fato de o mínimo existencial não se encontrar expresso na Constituição Federal, não significa a redução de sua autonomia, pois esse mínimo é definido como uma soma de princípios, tais como a liberdade, a igualdade, entre outros. Logo, não há como determinar exatamente o que seja o mínimo existencial, pois este varia de acordo com o caso concreto, ou seja, há variações dependendo das circunstâncias, situações financeiras ou econômicas, pessoas, doutrinas, teorias, entre outras variáveis.

Neste ínterim, os direitos sociais fundamentais e o acesso à justiça sempre constaram como pressupostos para a concretização do direito à educação, pois o dever jurídico de prestar tal direito no sentido de reconhecimento das obrigações prestacionais do poder público deve ser priorizado por meio de ações de implantação de políticas públicas. Dessa forma, o direito à educação é positivo, pois o Estado tem o dever de promover tal direito visando sua materialização.

E para que esse processo se concretize de acordo com a realidade de cada pessoa e sociedade, a doutrina constitucional se utiliza de mecanismos específicos para que o mínimo ou razoável estabelecido para os direitos sociais e fundamentais possam ser realizados, servindo de base o mínimo existencial e a reserva do possível, também, como meios de limitar o poder do Estado e fundamentar as decisões dos Tribunais, frente ao descumprimento na prestação de tal direito.

Para Sarlet (2002) a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, dessa forma mesmo que o Estado tenha o poder de dispor de recursos não se pode falar no cumprimento de uma obrigação de prestação de um direito que não esteja dentro dos limites do razoável.

Já, Scaff (2013) entende que o conceito de reserva do possível está vinculado à progressividade na concretização dos direitos sociais fundamentais, ou

seja, esses direitos são implementados à prestação não surgindo de forma instantânea.

Importa, neste estudo, compreender que a reserva do possível significa, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado, que há um limite para o cumprimento desses direitos, de forma a não causar um retrocesso aos direitos fundamentais e a destinar recursos suficientes ao atendimento do mínimo social. Ainda, possui uma denominação na perspectiva do orçamento público, sendo “[...] empregado como instrumento de controle orçamentário, adicionando um adjetivo ao seu termo, como reserva do financeiramente possível” (CANOTILHO, 2012, p. 476-477).

Ainda, esclarece que a competência para escolhas das necessidades públicas para execução orçamentária pertence aos poderes executivo e legislativo; então, percebe-se a necessidade de uma solução para a obrigação prevista no texto constitucional e a previsão orçamentária do poder público; nesse sentido, “[...] construiu-se a ideia de que os direitos sociais só existem enquanto existir dinheiro nos cofres públicos” (CANOTILHO, 2012, p. 477).

Assim, a distinção entre a reserva do possível e a reserva do financeiramente possível encontra-se na questão orçamentária, mas o termo correto e que será adotado por este estudo será “reserva do possível”, que tem o objetivo de assegurar a realização de um mínimo dos direitos sociais e fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, com a destinação de recursos que possibilitem sua prestação de forma razoável.

No Brasil, a reserva do possível passou a existir devido a possibilidade de se obter direitos prestacionais do poder público se houver disponibilidade financeira, mesmo que exista dinheiro público destinado a outro fim orçamentário.

Para Mânica (2007) a teoria da reserva do possível refere-se à existência de recursos suficientes para a concretização do direito social, combinada com a razoabilidade da pretensão para sua realização; entretanto, no Brasil tornou-se a teoria da reserva do financeiramente possível, pois considerou a suficiência de recursos públicos e a previsão orçamentária como limite para existência dos direitos sociais fundamentais.

A reserva do possível diz respeito proporcionalidade da pretensão, ou seja, “[...] a proporcionalidade relaciona-se com o dever de realizar, do modo mais

intenso possível, todos os valores consagrados pela legislação, impondo o dever de ponderar os valores [...]” (CUNHA JR., 2011, p. 31). Observa-se que a reserva do possível apresenta divergências conceituais, o que dificulta a sua correta aplicação ou interpretação em um caso concreto.

Para Sgarbossa (2010, p. 148) a reserva do possível é utilizada no Brasil para restringir a realização de direitos sociais fundamentais com base na escassez de recursos, por força da legislação orçamentária vigente no país. Percebe-se que a concretização dos direitos sociais está intimamente ligada aos cofres públicos, ou seja, à disponibilidade de recursos financeiros do Estado para que os direitos sejam providos à população diante da escassez de recursos públicos, sendo assim, a materialização dos direitos ocorrerá gradualmente e de maneira discricionária pelo Estado.

Importa esclarecer, que a discricionariedade do gestor público compreende “[...] a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma entre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito [...]” (DI PIETRO, 2001, p. 67), ou seja, todos os atos da administração pública devem vislumbrar interesse público, ou devem ser em prol da satisfação dos interesses da população.

Já, para Piovesan (2022) discussões são encontradas acerca dessa discricionariedade do Estado, visando reduzi-la ao máximo, principalmente quando o assunto envolve direitos sociais, de forma a atender, pelo menos o mínimo existencial e de modo a não ferir os direitos fundamentais dos indivíduos, ou seja, a tomada de decisões pelo gestor público não pode ser um ato atentatório aos dispositivos elencados no texto constitucional relativos aos direitos sociais.

Cabe esclarecer que o STF entende que o município não pode alegar conveniência e oportunidade considerando que esses fundamentos justificam ou anulam suas obrigações de prestação dos direitos essenciais à população. Inclusive, destacou que o poder judiciário é legítimo para intervir quando houver omissão do Estado na implementação de políticas públicas com previsão constitucional, vislumbrando proteger os direitos sociais, bem como, defendendo que essa atitude assumida pelo poder judiciário não caracteriza transgressão à separação de poderes (BRASIL, 2016).

Essa decisão do STF, pautou-se no entendimento de que apesar do Estado possuir limitações financeiras, a administração pública não pode criar obstáculo para que as pessoas possam ter condições mínimas de existência. Então, reserva do possível não pode ser utilizada para que entes federados fujam de suas obrigações constitucionais; pois o Estado não está autorizado a dispor de forma discricionária na aplicação de direitos sociais como à educação infantil, que também é interpretada como um mínimo existencial (BRASIL, 2016).

Observa-se que, o que o STF compreende como inaceitável a tentativa de qualquer ente federado de burlar a ordem jurídica, principalmente, acerca dos direitos fundamentais dos indivíduos e sociedade, no sentido do Estado se utilizar da reserva do possível para fugir de sua responsabilidade.

Assim, por mais que os direitos sejam onerosos e dependentes da econômica estatal, “[...] a indisponibilidade de recursos financeiros, somente poderá ser utilizada com comprovação clara e objetiva, da real incapacidade financeira do poder público [...]” (SARLET, 2007, p. 381); ainda, cabe mencionar que o ônus da prova sempre caberá ao Estado.

Sarlet (2007) defende que para o Estado utilizar o pretexto da reserva do possível é preciso muito mais do que comprovar a indisponibilidade de recursos, se fazendo necessárias as comprovações de que não está ocorrendo desperdício ou má aplicação dos recursos públicos. Reitera-se que a análise das alegações apresentadas do poder público na via judicial ficará a cargo do magistrado, sendo este responsável por aferir toda a destinação das verbas públicas para constatar ou não o pretexto da reserva do possível.

Enfim, é fundamental que os direitos sociais sejam providos, não em atendimento a um grau mínimo, mas sim em sua plenitude; mas é plausível que atitudes sejam tomadas visando amenizar o impacto e organizar a distribuição de renda e de direitos, de modo a resguardar que o mínimo dos direitos sociais possa existir, e que realmente sejam usufruídos pela população.

Aliás, o problema do reconhecimento do piso salarial docente em âmbito nacional não se trata da disponibilidade de dinheiro, mas sim da má gestão dos recursos públicos ou de sua aplicação; bem como do fato dos Estados recorrerem ao judiciário para não pagarem o piso salarial dos professores, conforme o disposto na Lei do Piso.

A seguir, será discutida a questão dos princípios da proibição do retrocesso e a segurança jurídica do direito à educação, por meio da via judicial.

2.3 Os princípios da proibição do retrocesso e da segurança jurídica

Na esfera nacional e internacional a proibição do retrocesso, em regra, se refere aos direitos sociais, que requerem prestações positivas do Estado, sendo um dos primeiros a sofrerem com a redução de implementação de políticas públicas e cortes de investimentos; de forma a configurar um retrocesso ou a falta de progressividade dos direitos sociais estabelecidos no texto constitucional.

O termo proibição do retrocesso na perspectiva dos direitos sociais, na concepção de Nunes Jr. (2019) compreende uma limitação à atuação do poder público, principalmente, do poder legislativo, que não poderá extinguir os direitos sociais, nem mesmo suprimir o objeto desses direitos protegidos pelo texto constitucional, sendo uma obrigação de fazer do Estado.

Dessa forma, o poder executivo não pode ser omissivo na prestação desses direitos, pois o Estado pode legislar sobre um direito social fundamental, mas não poderá eliminar essa lei. Assim, os direitos sociais, uma vez assegurados e garantidos aos cidadãos, não podem regredir e nem mesmo estagnar, ou seja, devem evoluir, de modo a promover melhorias ao bem-estar social e a ampliação ao mínimo existencial, fazendo com que o princípio da dignidade da pessoa humana se concretize para todos, principalmente, ao que tange à educação básica.

Cabe destacar, que o princípio da proibição do retrocesso não está integralmente previsto na Constituição Federal, contudo alguns aspectos desse princípio se manifestam, a exemplo “[...] a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...]” (BRASIL, 1988, do art. 5º, inciso XXXVI). Tais dispositivos tem o intuito de garantir que as normas não sofram mudanças bruscas e venham a prejudicar os direitos assegurados à população.

Sarlet (2002) esclarece que a segurança jurídica, não está prevista de forma expressa na Constituição Federal, estando presente em suas entrelinhas, ou seja, se trata de um princípio implícito no texto constitucional. Essa ferramenta traz a certeza de que algo será realizado na forma como está fixado, sem maiores transtornos, sendo um princípio da confiança nas leis, pautado na boa-fé.

Logo, se a pessoa se comporta de acordo com a lei ou normas, as alterações posteriores de uma lei ou suas novas redações, não podem retroagir para tornar irregular um fato já ocorrido, assim, "[...] do ponto de vista do cidadão, a segurança jurídica vem em favor da proteção da confiança, de um princípio elementar do direito, que é o princípio da não surpresa" (COELHO, 2016, p. 86-87).

Para Freitas (2013) percebe-se que o princípio da segurança jurídica pode ser compreendido como uma garantia do cidadão em face do Estado, no sentido de que as normas não retroagirão, nem mesmo sofrerão uma súbita mudança de interpretação em desacordo com as últimas decisões ou julgados do poder judiciário, salvo casos fortuitos, que deverão ser justificados.

A partir do momento em que determinado direito social é assegurado e resguardado à população, torna-se inadmissível uma desistência estatal, pois tais garantias são alicerçadas por cláusulas pétreas, portanto devem continuar a ser providas enquanto a Constituição Federal estiver vigente no país (BRASIL, 2011).

Tal decisão reforça a proteção aos direitos sociais fundamentais, principalmente, ao direito à educação básica, de forma a garantir sua materialização na realidade das escolas e dos profissionais da educação. Logo, o não atendimento a tais direitos, seja por omissão do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, garante às pessoas o direito público subjetivo, ou seja, a faculdade de fazer valer seus direitos perante o Estado, bem como buscar sua concretização utilizando-se do Poder Judiciário.

Para Freitas (2013) ao interferir nas políticas públicas, o juiz deve cercar-se de todas as cautelas, pois ingressa em área que não lhe é familiar e não faz parte de sua formação jurídica, e ao analisar o caso que lhe é submetido, sua visão limita-se ao conflito existente entre as partes, sem conhecimento ou avaliação do todo, ou seja, das consequências de seu ato junto a terceiros ou à coletividade. Por fim, deve-se levar em consideração que o administrador público está sujeito ao orçamento e à Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, nem sempre ele consegue atender à ordem judicial de imediato.

Dessa forma, a questão que mais compromete a concretização dos direitos sociais, com foco no direito à educação são as alegações feitas pelo poder executivo para não honrar com sua obrigação, seja a justificativa de previsão orçamentária ou reserva do possível, conforme já aprofundado em seção anterior,

de nada adianta a mera alegação sem a real comprovação, ou seja, provas concretas.

Para Rocha (2019) o poder executivo possui certa discricionariedade, ou seja, possui uma margem de liberdade para atuar, de modo a prezar pelo bom funcionamento da máquina pública e uma boa gestão dos recursos financeiros. O poder judiciário assume, relacionando-se aqui a um sistema de freios e contrapesos para que o Estado tenha e permaneça em equilíbrio, um papel investigativo, fiscalizando, por exemplo, a atuação dos poderes públicos, apurando se estão exercendo sua atividade lícitamente e desenvolvendo melhorias sociais, buscando, assim, promover os objetivos que foram traçados pela legislação em prol da população.

Cabe aclarar que o sistema de freios e contrapesos supramencionado, de acordo com Nunes Jr (2019) são entendidos como o controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Assim, sua aplicação significa combater os abusos dos outros poderes para manter certo equilíbrio.

Para Rocha (2019) a nova concepção que se tem dos direitos sociais é que estes não podem ficar aguardando os poderes legislativo e executivo tomarem providências, afinal, se tratam de direitos fundamentais, essenciais ao bem-estar social e para a dignidade da pessoa humana. Entretanto, percebe certa conveniência da gestão pública em não reconhecer tais direitos, de forma a ingressar no judiciário para ganhar tempo; melhor dizendo, há ações que se estendem durante anos e nem sempre as decisões são no sentido de prover tais direitos.

Já Di Pietro (2001, p. 74) alega que “[...] com a evolução da aplicação dos direitos sociais, a sociedade não precisa mais ficar aguardando a boa vontade dos poderes executivo e legislativo para que haja cumprimento de seus deveres”. Logo, surgem as vias judiciais como meio de podendo utilizar-se das vias judiciais como meio de garantir prestações positivas do Estado.

Entretanto, surge uma dúvida: até que ponto poderia o poder judiciário intervir nas atividades administrativas, considerando que se deve respeitar a separação de poderes, sendo estes “[...] independentes e harmônicos entre si” (BRASIL, 1988, art. 2ª).

Dessa forma, a atuação do poder judiciário utiliza-se de métodos de interpretação, a exemplo do mínimo existencial, da reserva do possível, da segurança jurídica, entre outros. Logo, “[...] trata-se de uma prática constitucional que evidencia a impossibilidade de traçar com exatidão os limites das mutações constitucionais” (BARROSO, 2019, p. 9); além disso, há um problema de natureza psicológica e ética, ou seja, da consciência de cada intérprete, no sentido de realizar interpretações distorcidas dos princípios fundamentais que norteiam o texto constitucional.

Logo, a atuação do poder judiciário deve estar em conformidade com a Constituição Federal, sob pena de desrespeito à separação dos poderes, ou seja, “[...] o ativismo judicial associa-se a participação ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes” (BARROSO, 2019, p. 6). Além disso, faz-se necessário analisar cada caso concreto a fim de garantir não somente os interesses individuais, mas sim o interesse e bem-estar coletivo de forma a não comprometer o orçamento público.

Posto isso, esse estudo apresentou o processo pelo qual o direito à educação percorre para que seja garantida a sua existência, não somente na Constituição Federal e leis infraconstitucionais, mas na vida real de alunos e professores que necessitam dessa prestação do Estado; apesar da via judicial e de seus meios de interpretação (princípios, teoria, etc.) do texto constitucional ou da legislação, nem sempre serem precisos, pois dependem da forma e de quem os interprete, torna-se a única forma de fazer com que o Estado cumpra sua obrigação de prestação da educação básica.

Cabe mencionar, que os princípios analisados, apesar de serem utilizados como meio de interpretação nas decisões dos tribunais brasileiros e internacionais, de acordo com Nunes Jr. (2019) nem sempre são precisos, pois dependem da forma e de quem os interpreta. Contudo, a via judicial e os princípios norteadores das decisões dos tribunais, são meios utilizados como alternativa para forçar o Estado a cumprir sua obrigação de prestação ou obrigação de fazer se materializar na realidade da educação básica.

Posto isso, após a elucidação e compreensão dos mecanismos de interpretação utilizados pelo Poder Judiciário para a formação de suas decisões,

bem como para assegurar a materialização do direito à educação, a próxima seção realizará uma abordagem sobre a remuneração docente nas políticas públicas educacionais.

3 À REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Na seção anterior, foi realizada a discussão a respeito dos mecanismos de interpretação utilizados pelo poder judiciário na tentativa de se garantir em suas decisões o direito à educação; melhor dizendo, os princípios do mínimo existencial, da reserva do possível, da proibição do retrocesso social, e da segurança jurídica como meios interpretativos utilizados para fundamentar as decisões dos Tribunais, com o intuito de se assegurar a materialização do direito à educação, e conseqüentemente, da remuneração docentes.

Ocorre que a necessidade de tal análise e compreensão está atrelada a ideia da garantia e gratuidade ao direito de acesso à educação, portanto, ao maior número de matrículas e, conseqüentemente, novos cargos e novas contratações de professores, o que para Saviani (2011) impactou na carreira docente, pois a gratuidade ampliou a oferta e gerou a necessidade de destinação orçamentária e de políticas para sua implementação.

Observa-se uma relação entre gratuidade e obrigatoriedade da educação e a expansão de postos de trabalho docente impactando na carreira e remuneração docente. Assim, tal relação justifica a análise da seção anterior, pela via judicial, bem como dos meios de interpretação utilizados para se assegurar a materialização do direito à educação gratuita e obrigatória, também, como forma de se assegurar o reconhecimento social da profissão docente, principalmente, no tocante a sua remuneração.

Assim, essa seção contemplará discussões acerca da remuneração docente da educação básica, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e das políticas públicas educacionais vigentes no país.

3.1 À REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES

A discussão relativa à remuneração docente, a exemplo do reconhecimento e respeito a essa categoria profissional torna-se necessária, pois as políticas públicas salariais do magistério precisam ser o ponto de partida para a conquista

do trabalho digno, e conseqüentemente o alcance de uma educação emancipadora e de qualidade no país.

Assim, surgem os seguintes questionamentos: Quais as políticas que garantem os direitos dos professores à remuneração? Como as políticas públicas de remuneração docente afetam o reconhecimento profissional do professor? Na tentativa de responder a tal questionamento, ao longo dessa seção, esse estudo considera que à remuneração é essencial para a carreira profissional, independente da profissão ou categoria profissional, todos necessitam ter condições de trabalho digno.

Entretanto, alega Fernandes e Fernandes (2015) à remuneração docente fica submissa ao federalismo, sendo umas das principais políticas públicas educacionais planejadas pela União, mas esta não centraliza a implementação e execução de tais políticas, deixando aos entes federados os custos de sua decisão, onde apenas alguns pactos são complementados financeiramente pelo governo federal.

Esse estudo compreende a necessidade de realizar uma distinção entre os termos salário, vencimentos e remuneração; assim a definição de “salário” refere-se a “[...] uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado; que só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado salário[...]” (CAMARGO, 2009, p. 342).

Cabe esclarecer a distinção entre os termos “vencimento” e “vencimentos”, pois “[...] no singular compreende o vencimento inicial da carreira e ao conceito estabelecido pelo PSPN, já no plural agrega diversas condições de vencimento, inclusive para mencionar as vantagens pecuniárias” (FREIRE, 2017, p. 220).

Ainda, para Freire (2017) os termos “vencimento básico inicial” e “vencimento básico final” são equivalentes ao vencimento do professor ingressante no serviço público, sem levar em consideração as demais gratificações, bônus e vantagens pecuniárias.

Nesse sentido, o termo “remuneração” compreenderá o vencimento básico mais as vantagens pecuniárias variáveis, de forma que sua definição evidencia um “[...] montante de dinheiro ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros, cuja remuneração é a soma dos benefícios financeiros,

incluindo o salário, acordado por um contrato [...]” (ROCHA, 2019, p. 89), ou seja, o salário é uma parte da remuneração.

No caso do magistério público, à remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário “[...] mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, entre outras” (CAMARGO, 2009, p. 342).

Nesse sentido, a abordagem deste trabalho tem por foco a soma dos vencimentos, de vantagens pecuniárias fixas e temporárias do professor, de forma que “[...] à posição social, competências e condições de trabalho conferida segundo o grau de importância da função quanto à remuneração e demais benefícios em comparação com outras profissões” (CAMARGO; JACOMINI, 2011, p. 343).

A efetivação das políticas públicas relativas à remuneração docente e à educação necessitam de reconhecimento social sobre a importância e representação dessa categoria profissional, bem como o respeito a determinados quesitos, como “[...] aspectos como formação, as condições de trabalho, a carreira e à remuneração, as quais constituem no contexto político um patamar fundamental para a garantia da melhoria da qualidade da educação” (FRANÇA et al, 2012, p. 53).

À remuneração é tratada como um ponto importante no reconhecimento e respeito social da carreira do professor, pois trata-se de um princípio constitucional que “[...] desenvolve-se por meio de três elementos: a) Formação, b) Condições de trabalho, e c) Remuneração, tendo como objetivos a qualidade da educação e a qualidade de vida do trabalhador” (GROCHOSKA, 2015, p. 79-80).

Ainda, Grochoska (2015) esclarece que uma concepção política de remuneração do professor significa um contexto de lutas e disputas em que o desdobramento representa o estado atual desse embate por reconhecimento dessa categoria profissional, isto é, a compreensão da remuneração docente como uma política pública educacional se faz por meio de ações reais de participação social e do poder público, por meio de uma legislação e destinação de recursos.

Para Pinto (2009) o financiamento da educação reflete a prioridade na agenda governamental de remuneração dos professores, principalmente, quando

o poder público é o maior empregador e fonte pagadora dos profissionais do magistério.

A compreensão da remuneração docente enquanto uma ação do ente federado se materializa na prática como um programa governamental em determinado setor social ou região do país. Entretanto, a legislação e as políticas públicas não resolvem os problemas dos profissionais da educação, mas possibilitam “[...] construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura” (MONLEVADE, 2000, p. 280).

Para Rocha (2019) as ações públicas conceberam uma política pública como prioridade, sendo resultado de pressão política por diversos segmentos da sociedade, em que a tomada de decisão do poder público vislumbra a busca de consensos possíveis. Dessa forma, a obrigação de fazer ou não fazer do Estado é um processo dinâmico e discricionário, baseado em interesses políticos e na resposta do poder público às necessidades da sociedade, caracteriza a intervenção do ente federado, que nem sempre vai de encontro com a necessidade e satisfação social.

Assim, à educação é tida como um processo em que as políticas educacionais, também, podem ser concebidas e implementadas com base na disputa política; isso porque a legislação acerca da remuneração docente, também é uma forma de reconhecimento da profissão docente.

Afirmam Camargo e Jacomini (2011) que há garantias jurídicas suficientes para que o professor tenha condições de trabalho, possibilidade de formação e remuneração mínima, mas as leis não estão de acordo com a realidade de vários estados e municípios, principalmente, ao que tange seus vencimentos.

Nesse sentido, a ideia de política educacional materializa-se por meio de ações políticas dos entes federados, assim, “[...] em que a valorização do professor se caracteriza como um desdobramento da política pública educacional” (GROCHOSKA, 2015, p. 47), que, no caso da remuneração dos docentes, implica na necessidade de disputar o fundo público. Ainda, a legislação brasileira dispõe de uma gama de garantias suficientes para embasar a luta pela remuneração docente, apesar da realidade demonstrar desigualdades salariais no país.

Ocorre que à remuneração docente se define em cada esfera administrativa, ou seja, de acordo com a legislação estadual ou municipal, sendo consequência “[...] da política de governantes, da capacidade de arrecadação e de execução orçamentária e financeira local; da destinação de recursos que constituem as despesas com à educação” (JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012, p. 3); de forma a gerar uma remuneração regional, fato que dificulta o reconhecimento social dessa categoria profissional e o enfraquecimento da Lei do Piso, como uma política pública de abrangência nacional.

Nessa perspectiva de orientação de ações para o futuro, a Constituição Federal, traz os princípios norteadores do ensino, faz referência à remuneração dos docentes, amparada na construção de planos de carreira, assegurado o piso salarial profissional e o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (BRASIL, 1988, art. 206, V).

Aponta Weber (2015) que no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, um dos órgãos responsáveis pela formulação da concepção do professor como trabalhador em educação, com concentração de suas reivindicações em torno de condições de trabalho adequadas e de salários condizentes com a profissão, foi da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

A partir de 1993, a CNTE conseguiu uma definição para o piso salarial nacional e aperfeiçoamento contínuo dos professores nos cursos regulares de formação e capacitação, com o intuito de “[...] reforçar o trabalho educativo da docência nas políticas de governo” (WEBER, 2015, p. 503).

Para Weber (2015) a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional da Educação (ANPED), assumiram importante protagonismo no debate e na elaboração das atuais políticas públicas educacionais brasileiras.

Já Saviani (2011) aponta, que outra importante alteração na estrutura administrativa pública consistiu na transformação do Conselho Federal de Educação em Conselho Nacional de Educação (CNE), fato que conferiria maior autonomia ao MEC. Neste ínterim, no mesmo ano em que foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB (1996b), foi criada uma política de fundos contábeis para à educação pública intitulada “Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” (FUNDEF).

Reitera-se que, os fundos de financiamento para à educação serão aprofundados na próxima seção, neste momento o estudo discorre sobre linha temporal, de um processo histórico das políticas públicas relativas à remuneração, portanto, tornou-se necessário mencionar tais fundos nesse momento da discussão.

O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, tornando-se vigente, em 1º de janeiro de 1998, sendo implementada uma nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental, conseqüentemente, ocasionando uma mudança no financiamento das políticas educacionais do país. Ainda, trouxe disposições sobre a proposta de um novo Plano de Carreira e Remuneração para o magistério (BRASIL, 1996a, art. 9º, I, § 1º, § 2º, § 3º).

Brito (2015) considera que para desenvolver os planos de carreira e remuneração, os entes federados deveram seguir as diretrizes elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), regulamentado pela Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997, a qual estabeleceu as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Cabe mencionar, que a LDB (1996b) dispõe sobre um rol dos profissionais da educação, estabelecendo à remuneração dos docentes da rede pública, de forma que “[...] os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério [...] piso salarial profissional” (BRASIL, 1996b, art. 67, III).

Essa redação piso salarial profissional refere-se a diversos pisos, o que para Vieira (2012) corresponde a cada sistema de ensino, de forma individual, pois, a constituição de sistema municipal de ensino não é obrigatória, devendo ser considerada diversas realidades municipais.

No período de 2006 e 2007, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, que passou a dar cobertura a todas as etapas e modalidades da educação básica.

Além de reafirmar a necessidade da criação dos Planos de Carreira, o FUNDEB preceitua que “[...] O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2007, art. 41).

Apesar de não ter cumprido o prazo determinado, em 2008, foi promulgada a Lei nº 11.738/2008, mais conhecida como Lei do Piso, vislumbrando o estabelecimento do piso para o magistério, bem como diminuir a discrepância existente entre diferentes regiões do país, buscando elevar o patamar da qualidade de ensino brasileiro (BRASIL, 2008b).

Scaff, Gouveia e Ferraz (2018) afirmam que a previsão de um piso nacional havia sido eliminada da Constituição Federal, pela Emenda nº 19, no período de vigência do governo FHC, e retornou como regra com a Emenda nº 53 de 2006, a mesma emenda que cria o FUNDEB.

Tal aspecto, reforça a perspectiva de conquista da mobilização da categoria docente e a manutenção nos planos de reivindicação, reforçando a ideia da necessidade de uma participação ativa da classe dos professores na garantia e manutenção de seus direitos, como forma de preservar a segurança jurídica e o não retrocesso de seus direitos.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, faz mudanças essenciais na redação da Constituição Federal, as quais deram origem a regulamentação da Lei do Piso (BRASIL, 2006).

Logo, prevista na Emenda Constitucional nº 53/2006, do antigo FUNDEB foi regulamentada a Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008, de forma a instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, bem como regulamentar o piso salarial no tocante à alínea “e”, inciso III, caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

A atualização do piso salarial é feita anualmente no mês de janeiro, assim, como se trata de uma lei federal, obrigatoriamente, tem que ser cumprida pelos

entes federativos. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar ou adequar seus planos de carreira e remuneração do magistério até a data de 31 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2007, art. 3º, § 2º); vislumbrando o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 1988, art. 206, parágrafo único).

Pinto (2009) relata que apesar da decisão supramencionada manter o dispositivo referente a prazo para a adequação dos planos de carreira e remuneração dos professores pelos entes federados, deve-se levar em consideração de que estes são dinâmicos, sofrendo influência das condições políticas e econômicas de cada localidade, além de haver a possibilidade de serem alterados por lei nos estados e municípios a qualquer momento.

Ademais, com a regulamentação do Plano Nacional de Educação, pela Lei nº 13.005/2014, os entes federativos tiveram até junho de 2016 para elaboração ou adequação dos seus planos de carreira (BRASIL, 2014, meta 18); bem como incluindo neles os profissionais da educação preceituados na LDB (BRASIL, 1996b, art. 61, III).

Cabe esclarecer, que os beneficiados pela Lei do Piso são os profissionais do magistério público da educação básica que desempenham as atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência; a exemplo de cargos de direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica, em suas diversas etapas e modalidades (BRASIL, 2008, art. 2, § 2).

Tais profissionais devem ter a formação mínima em nível superior, em curso de licenciatura, sendo admitida na educação básica, na formação em nível médio e na modalidade normal; bem como usufruem do direito a esse piso salarial, os profissionais em designação temporária, devendo atender a condição de uma formação mínima em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996b, art. 62).

A Lei nº 11.738/2008, não distingue tipos de vínculo de trabalho com a administração pública, pois todos os profissionais do magistério da educação básica pública têm direito ao piso salarial, para jornada de até 40 (quarenta) horas semanais (BRASIL, 2008b, art. § 2º, § 1º).

Reitera-se, que com a vigência da Lei do Piso foi admitido que o piso salarial profissional nacional incluindo as vantagens pecuniárias pagas a qualquer título, a

exemplo de vantagens pessoais em que a aplicação resultasse em valor inferior ao piso salarial profissional de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) (BRASIL, 2008b, art. 2º, § 2º).

Entretanto, esse cômputo não é mais possível, pois com a decisão da ADI nº. 4.167, o STF adotou o entendimento de que o valor do piso salarial passou a ser o vencimento básico, excluindo-se as vantagens pessoais e garantidas na carreira (BRASIL, 2011), questão que será aprofundada na seção 5.

Ademais, as disposições relativas ao piso salarial nacional são aplicáveis às aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica, de modo adequado ao regime próprio adotado em cada prefeitura ou governo estadual (BRASIL, 2008, art. 2º, § 5º). Assim, o pagamento do piso nacional deve ser assegurado, também, aos profissionais do magistério público inativo e pensionista.

Acerca do pagamento em proporcionalidade, “[...] os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo” (BRASIL, 2008, art. 2º, § 3º), em outras palavras, considerando os reajustes anuais, as demais jornadas de trabalho, serão no mínimo, proporcionais ao valor do piso.

Cabe esclarecer, que o piso é a menor remuneração que uma categoria recebe pela sua jornada de trabalho, dessa forma, o piso salarial nacional do magistério, corresponde a uma jornada de 40 horas semanais (BRASIL, 2008, art. 2º, § 1º).

No caso do piso nacional do magistério, o vencimento inicial da categoria será atualizado todos os anos, gradualmente, visando equiparar o salário dos professores das escolas públicas às demais categorias com nível de formação equivalente (BRASIL, 2008, art. 5º, parágrafo único). Assim, o piso não deve ser confundido com remuneração ou valor mínimo, nem pode incluir adicionais pagos ao docente como gratificações.

Para Pinto (2009) apesar do reajuste salarial ser anual, somente a partir da livre negociação da categoria ou de seus representantes, como sindicatos e federações, com os empregadores, pode-se considerar a recomposição de parte das perdas sofridas pela inflação e aumento do custo de vida, para preservar o poder aquisitivo do trabalhador na comparação de um ano para outro.

Já Brito (2015) considera urgente a redefinição do critério de reajuste do piso nacional dos professores para assegurar a viabilidade fiscal de seu pagamento e melhorar a gestão da educação pública, por meio de pactos firmados entre governos e professores que articulem melhores salários com a necessidade de qualidade da aprendizagem com equidade dos alunos da escola pública brasileira.

Outra legislação que propiciou o fortalecimento da remuneração docente, foi o Plano Nacional de Educação (2014-2024), regulamentado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que preceitua a promoção da formação inicial e continuada dos professores da educação básica, com o intuito de garantir, de forma progressiva o atendimento por profissionais formados no ensino superior (BRASIL, 2014, meta 1, item 1.8). Ademais, estabeleceu que os professores da educação básica devem possuir formação em nível superior, em licenciaturas, de acordo com a área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014, meta 15).

Além disso, preceitua sobre a formação dos docentes, impondo que até 2024, 50% (cinquenta por cento) dos docentes da educação básica devem estar formados em nível de pós-graduação, além de ser garantida formação continuada a todos os profissionais da educação (BRASIL, 2014, meta 16), bem como reafirmou a necessidade da implementação do piso salarial e do plano de carreira dos professores, e estipulou o prazo de 2 (dois) anos para os estados e municípios cumprirem tal disposição (BRASIL, 2014, meta 18).

Por fim, estabelece que os salários dos professores devem ser equiparados aos de outros profissionais com formação semelhante até o final de 2020, no sentido de “[...] ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional” (BRASIL, 2014, meta 17).

Acerca do valor fixado como piso salarial para os docentes, Pinto (2009) observa que desde o ano de 1827, ano da criação da primeira lei geral da educação no país, até a criação da Lei do Piso, à remuneração dos professores é a mesma, demonstrando um congelamento salarial de 182 anos. Ainda, reitera que dentre os principais fatores que resultam no não reconhecimento social da profissão docente, refere-se ao fato da maior parte dos destes trabalharem para o setor público,

dependendo da arrecadação e de sua força de mobilização, bem como pela falta de prestígio social, pois os filhos da elite não frequentam as escolas públicas.

Para Rocha (2019) os percentuais destinados ao financiamento com a educação necessitam de revisão para alcançar a meta 17 do PNE (2014-2024); pois com os atuais investimentos no setor da educação estabelecidos pelo FUNDEB, talvez não seja possível atingir a equiparação salarial com outras profissões do mesmo nível de formação.

Para Duarte (2013, p. 80) as professoras da educação infantil são as que recebem o menor salário, seguido pelas da primeira etapa do ensino fundamental e, depois, as da segunda etapa. Dessa forma, a diferença entre a formação admitida para a educação, se traduz em diferenças salariais entre os cargos. Percebe-se uma diversidade de salários para os profissionais da educação, assim, ser professora da educação infantil significa receber os menores salários na comparação com outras etapas.

Nesse sentido, Fernandes e Fernandes (2015) alega a dificuldade em atrair profissionais para a área da educação básica, devido aos baixos salários oferecidos, sendo uma realidade que pode ser vislumbrada por outros países. Porém, percebe-se que as políticas públicas de remuneração docente ao mesmo tempo que progridem, também retrocedem em relação a suas práticas e efetivação.

Duarte (2013) alega que o reconhecimento e respeito à profissão docente são necessários para se alcançar a qualidade da educação, por meio de condições de trabalho adequadas, bons salários, progressão funcional, formação, plano de carreira, etc. Porém, ao se aproximar das realidades nas escolas, percebe-se que as políticas públicas são mal geridas, de forma a acentuar o distanciamento entre a legislação e a realidade da profissão docente no país.

Então, percebe-se uma suposta afirmação da qualidade da educação e do reconhecimento social dos professores, porém, a realidade [...] se expressa na precarização do trabalho e da remuneração dos professores; mas igualmente se expressa na naturalização da ideia de que a escola pública oferece educação de baixa qualidade” (DUARTE, 2013, p. 86).

Assim, o PNE (2014-2024) ao estabelecer metas e prazos, apresenta-se como um rumo para os gestores públicos definirem suas prioridades e atuação

educacional, ainda, que demandam maior atenção e facilitam o acompanhamento da eficiência e efetividade das políticas educacionais.

Para Rocha (2019) os percentuais destinados ao financiamento com à educação precisam ser revistos para 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 à remuneração de outras profissões com mesmo nível de escolaridade.

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

A próxima seção contemplará discussões acerca do financiamento da educação básica a partir Constituição Federal, e as características das políticas de fundos de financiamento à educação e à remuneração docente: FUNDEF, (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996), FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), e o novo FUNDEB (Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021).

4 AS POLÍTICAS DE FUNDOS DE FINANCIAMENTO RELATIVAS AO DIREITO À EDUCAÇÃO E À REMUNERAÇÃO DOCENTE

Essa seção pretende realizar uma abordagem sobre os aspectos legais, orçamentários, financeiros e políticos, acerca da estrutura e funcionalidade das políticas de fundos de financiamento da educação brasileira, a partir da Constituição Federal. Reitera-se que para a materialização de uma educação universal de qualidade e assegurar à remuneração docente é preciso que o Estado financie políticas que tenham por objeto tais direitos.

Portanto, justifica-se a necessidade desse estudo contemplar a análise e discussões relativas aos fundos de financiamento, pois apesar desses direitos serem reconhecidos pela legislação brasileira, reiteradamente, continuam sendo descumpridos pelos entes federados.

Importa esclarecer, que há um processo histórico das políticas de fundos no Brasil, daí a importância de reconhecer sua estrutura, sua funcionalidade, bem como seu lugar histórico e político, pois a cada momento o conteúdo de uma política ou ação educacional têm caráter específico, devido a realidade vivenciada pelo país, em um dado período econômico ou de governo.

Para Rocha (2019) são concebidas diferentes concepções de Estado e projetos de governo que atuam diretamente na realidade atual do ambiente escolar, por meio da distribuição e aplicação de recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e à remuneração docente. Melhor dizendo, os recursos são destinados e aplicados de acordo com a realidade de cada estado e município, fato que deveria servir como forma de reduzir as desigualdades educacionais no país, e não reforçá-las, conforme preceituado na Constituição Federal.

Posto isso, essa seção está organizada da seguinte forma: inicia com uma parte introdutória sobre a descentralização do poder federal, relativo às competências dos entes federados e processo de expansão da municipalização da educação básica, e segue com o estudo sobre a estrutura e funcionalidade das políticas de fundos FUNDEF e FUNDEB, e encerra com breve análise do FUNDEB permanente, no tocante ao direito à educação e à remuneração docente a nível federal.

4.1 As competências dos entes federados

As demandas sociais têm sido atendidas por meio da formulação e implementação de políticas públicas, sendo firmadas entre os interesses comuns do Estado e da sociedade. Contudo, a ação dos movimentos sociais e a pressão popular pela garantia de seus direitos sociais fundamentais são meios utilizados pelos cidadãos para motivar o Estado a estabelecer um mínimo para existência ou materialização de tais direitos, principalmente no tocante à educação.

Nessa perspectiva, a concepção de políticas públicas se materializa por meio de “[...] medidas de Estado, no caso o governo brasileiro, toma os rumos que deve imprimir à educação no país. No âmbito governamental, essas medidas se situam na chamada área social ou política social” (SAVIANI, 1999, p, 15).

Para Rocha (2019) tais medidas ou políticas se configuram por meio de decretos, leis, resoluções, planos, programas e projetos que deverão ser bases para os governos e definir o perfil da educação no país; vislumbrando-se as necessidades nacionais e regionais.

Dessa forma, reforça-se a ideia do direito à educação como um serviço público essencial, devendo ser assegurado constitucionalmente, um mínimo para sua concretização. Logo, estabeleceu-se um regime de colaboração, instituindo o sistema federativo e definindo a responsabilidade de cada ente federado para a materialização do direito à educação, sendo “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, art. 211).

Importa esclarecer que o regime de colaboração ou federalismo se refere a um “[...] sistema de cooperação, divisão de atribuições, com definição clara e objetivos comuns, com normas nacionais gerais; o intuito é organizar o sistema nacional de educação” (PINTO, 2018, p. 51).

Para Pinto (2018) tal sistema federativo trata-se de uma divisão territorial do poder entre os entes federativos, havendo uma concordância nos debates acerca das tomadas de decisão e implementação de políticas públicas, além de estabelecer disposições e processos políticos.

Em relação ao direito à educação e o pacto federativo, relata Dourado (2002) que esses princípios constitucionais responsabilizam os entes federados no

empenho de proporcionar meios de acesso à educação, bem como sua materialização resulta de uma cooperação e colaboração mútua. Fato que não necessita de normas, ou seja, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições reais dos entes federados em suportar tal responsabilidade, por meio de uma reforma tributária que traga resultados positivos nessa descentralização das políticas.

Tal regime de colaboração ou cooperação não necessita de norma ou legislação, pois “[...] remetem à questão de que as previsões políticas e jurídicas nem sempre acompanham ou refletem a realidade dos fatos ou situações de cada ente federado” (DOURADO, 2002, p. 251).

Nesse sentido, o pacto federativo no Brasil apresenta-se como aparente ou falso, pois “[...] a instância federal tem decidido questões que afetam os entes subnacionais sem consultá-los e tais decisões significam mais responsabilidades para eles, porém, sem recursos financeiros necessários” (PINTO, 2018, p. 51).

Importa mencionar, que o desequilíbrio regional e a desigualdade social no Brasil colaboram para que o federalismo não se estruture de forma plena. Fato que para Pinto (2018) não deveria reduzir à participação da União na coordenação federativa, mas, sim esta deveria assumir um papel de coordenação e colaboração entre os entes federados, pautando-se em uma gestão democrática e de participação social.

Dessa forma, o federalismo através da autonomia e do regime de cooperação entre União, estados, distrito federal e municípios está longe de alcançar resultados positivos, devido a soberania e centralidade do governo federal na definição das políticas educacionais.

Davies (2006) aponta que os estados brasileiros estão diminuindo as matrículas na educação básica, sobretudo no ensino fundamental, através da transferência para as prefeituras, de forma a contrariar a Constituição Federal, e a LDB (1996b), que preceituam sobre o ensino fundamental como responsabilidade conjunta de estados e municípios. A questão é que essa responsabilidade conjunta pelo ensino fundamental está sendo municipalizada, sem o devido apoio do Estado.

Nestes termos, a Constituição Federal demonstra um novo pacto federativo em que a lógica da política está estruturada na autonomia e no regime de cooperação entre União, estados, distrito federal e municípios (BRASIL, 1988, art.

23). Então, essa lógica somente alcançará êxito se a política e as normas corresponderem a um federalismo fiscal e tributário; vislumbrando obter um equilíbrio do desenvolvimento e manutenção da educação, e, conseqüentemente, do bem-estar social.

Tal discussão, sobre a repartição dos recursos entre os entes da federação, envolve um Estado brasileiro dividido em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e o Distrito Federal, e devem agir em regime de colaboração, no intuito de garantir o direito à educação, além de terem o dever de especificar o percentual mínimo a ser aplicado na educação (BRASIL, 1988, art. 211).

A partir de 1988 foi instituído o federalismo no Brasil, por meio da Constituição Federal “[...] como forma de organização estatal, ou seja, admitiu diversos pólos autônomos de poder, sob a Soberania do Estado Nacional, expresso internamente pelo poder da União” (ARRETCHE, 2003, p. 67). Logo, foram divididas as responsabilidades de cada ente federado.

O texto constitucional acolheu essa forma federativa de governo, no sentido de “[...] como matriz federativa a combinação entre centralização da autoridade decisória e do poder regulatório da União, bem como a descentralização da execução das políticas em favor dos governos [...]” (ARRETCHE, 2003, p. 67); em outras palavras, o texto constitucional adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, e continuou preservando a autoridade legislativa da União. Logo, dando abertura a ações soberanas e omissas da União.

Ainda, tal texto dispõe sobre o percentual que cada ente federado deverá aplicar para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como efetivar o financiamento da educação no Brasil, cabendo à União aplicar anualmente no mínimo 18% (dezoito por cento), bem como aos estados, o distrito federal e os municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita sob impostos (BRASIL, 1988, art. 212).

Ademais, também, foram previstas normas definidoras dos deveres de cada ente federativo, devendo estes agirem em regime de colaboração, pois há um sistema específico de financiamento com vinculação de receitas, que priorizam e oportunizam um ensino obrigatório.

Nesse sentido foi assegurado que “[...] os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias,

confessionais ou filantrópicas, definidas em lei [...]” (BRASIL, 1988, art. 213, *caput*); dessa forma, por meio de uma abertura constitucional tais recursos públicos foram destinados ao ensino privado.

De modo formal, compreende-se que os recursos para à educação terão como origem uma receita vinculada, resultante de impostos e distribuída por meio de transferência, de forma a estabelecer percentuais mínimos de 25% (vinte e cinco por cento) a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). De modo a possibilitar aos estados e municípios uma aplicação, além do percentual mínimo assegurado por Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

O termo “receita vinculada”, supra utilizado, de acordo com Davies (2006) refere-se a uma receita ou parcela que é arrecadada por meio de taxas, impostos, etc.; com destinação específica a um determinado setor ou programa, a qual deve estar amparada por uma norma ou legislação específica e vigente.

Essa obrigatoriedade no tocante a um percentual mínimo destinado ao direito à educação, tornou-se um avanço na garantia de sua efetividade; entretanto “[...] a vinculação de recurso para MDE, tem sido minado por políticas concretas, como a Lei Kandir, EC, e Desvinculação da Receita da União, que tendem a direcionar uma desvinculação de recurso para à educação” (DAVIES, 2006, p. 56).

Portanto, para prosseguir com o processo de regulamentação do financiamento à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, preceitua sobre a origem dos recursos que devem ser destinados à educação, a exemplo de “[...] I. receita de impostos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios; II. receita de transferências constitucionais e outras transferências; III. receita do salário-educação e de outras contribuições sociais [...]” (BRASIL, 1996b, art. 68, I, II, IV), ainda, acrescenta-se a estes, os incentivos fiscais e demais recursos com previsão na legislação brasileira.

Ainda, há previsão na LDB para a fixação de um percentual mínimo a ser destinado à educação, sendo uma receita estimada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que poderá ser ajustada por lei sobre a abertura de créditos adicionais, pautando em excessos de arrecadação e diferenças entre receitas e despesas previstas, bem como as realizadas, que não atendam aos referidos percentuais mínimos, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre (BRASIL, 1996b, art. 69, § 3º, § 4º).

Rocha (2019) considera que o fato de haver a regulamentação da legislação de fundos de investimento ao direito à educação, não representa que de fato sua materialização ocorrerá na rotina dos ambientes escolares, pois nem sempre o preceituado ou estabelecido normativamente ocorre na realidade.

Portanto a necessidade da atuação ativa da transparência pública e de movimentos sociais, de classes e sindicatos dos profissionais da educação para reivindicar e pressionar o Estado, como meio de se garantir a segurança jurídica de tais documentos oficiais e assegurar o não retrocesso dos direitos conquistados no tocante à educação.

A seguir será realizada uma abordagem dos aspectos e discussões sobre as características financeiras e orçamentárias do FUNDEF acerca do investimento na educação básica, sem a inclusão da educação infantil, ou seja, esse fundo não contemplou todas as etapas da educação básica, somente o ensino fundamental.

4.2 As políticas de fundos do FUNDEF e FUNDEB

As políticas de fundos de investimento no direito à educação no Brasil, como mencionado na seção anterior, são consequência de um processo histórico, daí surge a importância de se reconhecer seus significados, pois as disputas políticas ou ações educacionais surgem em diferentes concepções de Estado ou projetos de governo, mas sempre com a intervenção dos movimentos sociais visando garantir o cumprimento de suas reivindicações, principalmente, da organização da classe de trabalhadora.

Pinto (2018) alega que tais políticas de fundos foram implementadas dentro de um projeto político e econômico específico, que repercutiu em uma nova organização dos entes federados, e, conseqüentemente, em mudanças estruturais no Estado brasileiro, a partir da década de 1980, cujo capitalismo buscava novas formas de regulamentação dos Estados.

Dessa forma, a organização para redistribuição dos recursos financeiros da educação para os entes federados; ocorreu pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi estabelecido por meio Emenda Constitucional nº.14, bem como regulamentada pela Lei n. 9.424 e pelo Decreto nº. 264.

Nesse cenário, o FUNDEF tinha a finalidade de atingir um elevado padrão de qualidade para o ensino brasileiro, tornando-se um caminho para a efetivação de direitos e garantias constitucionais por meio da descentralização da União, tendo como objetivo “[...] a universalização do ensino fundamental obrigatório e a melhoria de sua qualidade” (CAMARGO, 2009. p. 345).

O FUNDEF representava uma conquista para os profissionais da educação, “[...] a chegada polêmica de uma longa trajetória na busca de vinculação financeira para à educação obrigatória, cujo disciplinamento em matéria de destinação sempre esteve na pauta de educadores [...]” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 1242).

Rocha (2019) afirma que esse fundo visava reduzir a desigualdade de recursos entre as redes de ensino, ou seja, contribuindo para a redução da diferença entre as regiões do país, ou seja, com a finalidade de equilibrar as condições entre a rede que mais investe por aluno, e a que menos investe.

Ao mesmo tempo, desconsiderava o princípio da equidade, pois exclui as outras etapas do mecanismo de financiamento da educação básica. Então, na prática sua “[...] lógica que vinculava o repasse de recursos à matrícula, fez com que a municipalização do ensino fundamental atingisse níveis jamais vistos no país [...]” (PINTO, 2006, p.157).

Já, para Davies (2006) apesar da promessa de desenvolver o ensino fundamental e assegurar à remuneração docente, o FUNDEF não trouxe recursos novos para o sistema educacional, pois, apenas distribui entre governo estadual e os municipais uma parte dos impostos que já eram vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil.

Acerca da remuneração docente o FUNDEF assegurou recursos e uma complementação da União, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, relativo a um percentual de pelo menos 60% (sessenta por cento) para à remuneração dos professores do ensino fundamental público (BRASIL, 1996a, art. 7º).

Ainda, estabeleceu o prazo de 6 (seis) meses a partir de sua vigência, para que Estados, Distrito Federal e Municípios implementem novos planos de carreira e remuneração para o magistério, de modo a assegurar uma remuneração digna aos docentes, bem como o estímulo ao trabalho em sala de aula e melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996a, art. 7º).

O FUNDEF foi substituído por um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O que para Rocha (2019) significou uma forma de estabelecer algumas novas redações à forma de redistribuição dos recursos advindos das receitas de impostos destinados ao direito à educação no Brasil, objetivando a captação de recursos para atender a todas as etapas da educação básica.

Cabe destacar que o FUNDEB foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, relativo ao art. 214 da Constituição Federal, a qual substituiu a Emenda Constitucional nº 14 (1996c), sendo regulamentada pela Lei nº 11.494, com vigência de 2007 a 2020, tendo significativo impacto sobre o conjunto da educação básica no país (BRASIL, 2006).

Para Martins (2011) o processo de discussão do FUNDEF foi elaborado e estabelecido por meio de negociações entre os representantes dos poderes executivo e legislativo na esfera federal; já a Lei do FUNDEB, assim como a EC n. 53/2006, contou a participação dos poderes públicos dos estados, distrito federal e municípios, bem como da participação social através de movimentos sociais.

Já, Farenzena (2019) aponta que além da participação democrática no processo de elaboração do FUNDEB, e da preocupação em ampliar direitos na educação básica, esse fundo assumiu algumas falhas, pois, se por um lado concretizou ganhos para a classe trabalhadora, por outro aspecto, conservou alguns princípios do antigo Fundo que não atendiam a reivindicação social.

A exemplo de um baixo investimento para a manutenção desse ensino, temos a pequena participação da União no critério de qualidade, e a destinação de recursos ao setor privado. Para Farenzena (2019) esse financiamento do setor privado de educação amparado pelo poder público, reflete a repercussão da disponibilidade de recursos para as redes públicas de ensino brasileiro.

Pinto (2009) relata que o FUNDEB representava uma proposta de racionalização dos gastos públicos, ou seja, apresentava um critério contábil pautado em documentos dos organismos internacionais, que apoiam o setor privado. Então, tais organismos, justificam a má gestão do orçamento público brasileiro sob o pressuposto de que os recursos são suficientes, mas mal distribuídos, havendo a necessidade de uma boa gestão na distribuição e utilização dos recursos pelos entes federados.

Para Pinto (2018) a principal diferença entre o FUNDEF e o FUNDEB era a cobertura de atendimento à educação brasileira, ou seja, o FUNDEB contemplou à educação infantil, o ensino médio e à educação de jovens e adultos, além, de abranger projetos como à educação de jovens e adultos (EJA); e o auxílio de recursos federais no aporte de 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

Carvalho (2012) considera que apesar da abrangência da cobertura das etapas e modalidades de ensino e do aumento do percentual destinado aos estados e municípios, haviam pontos negativos relativo aos recursos complementados pela União, pois eram insuficientes para materialização da universalização, da qualidade e do reconhecimento social dos profissionais da educação.

Reitera-se que cada ente federado possui o seu FUNDEB, reunindo os recursos estaduais, municipais e a complementação da verba, se necessário, pela União. Tal complementação do governo federal será feita apenas aos estados e municípios que não atingirem os valores mínimos por aluno especificados para cada etapa ou modalidade de ensino, sendo esse fixado pelo poder executivo.

Para Rocha (2019) a exemplo do FUNDEF, o FUNDEB seria uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes, constitucionalmente, ao governo estadual e municipal. Isto é, cada estado e o distrito federal têm um fundo que funciona praticamente como uma conta bancária coletiva em que entram recursos de diferentes fontes de impostos estaduais e municipais e, em alguns casos, transferências da União para os estados e os municípios.

Carvalho (2012) alega que seguindo uma série de procedimentos legais, esse total é distribuído de acordo com o número de alunos do ensino fundamental ou da rede pública conveniada, algumas tem um valor maior do que outras, então recebem um valor maior devido à dificuldade no atendimento educacional, ao que tange a oferta de vagas, qualidade de ensino, instalações, entre outras.

Para Pinto (2009) o FUNDEB, assim como o FUNDEF, funciona como um mecanismo contábil para materialização do direito à educação, constituindo apenas uma redistribuição entre o governo estadual e os municípios, de uma parte de 20% (vinte por cento) dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica, o que reforça a ideia de que foi mínimo o acréscimo de recursos novos pela União.

O Fundo estabelece que as receitas de impostos e as transferências especificadas pela EC nº 53/2006, gradualmente, serão aumentadas de forma a atingir 20% (vinte por cento), nos três anos de sua vigência, quando então o FUNDEB estará plenamente implantado (BRASIL, 2006, art. 2º, § 5º).

Davies (2006) afirma que seguindo o processo legal as receitas orçamentárias de impostos vinculados que saem dos estados e vão para a União, voltam com a destinação ao FUNDEB, cuja a arrecadação total dos 100% (cem por cento) dos impostos, tem 20% (vinte por cento) vinculados para compor o FUNDEB, não existindo suficiência de recursos por parte dos estados, caberá à União complementar os valores.

Ainda, Davies (2006) considera que tal fundo foi considerado insuficiente para universalizar o atendimento à educação, devido aos seus recursos escassos, provenientes de receitas de impostos estadual e municipal, com base no número de alunos, com a inovação de coeficientes diferenciados da cobertura de matrículas ofertadas pelos entes federados. Ainda, não foi referência para garantir à remuneração dos profissionais do magistério em termos de salário e carreira.

Percebe-se que o FUNDEB não resolveu os problemas do financiamento da educação, porém, representava um ganho na gestão do governo federal, sendo “[...] uma boa gestão de recursos pode melhorar o atual financiamento à educação, mas não terão força para alterar conjuntura vigente” (SAVIANI, 2011, p.130).

Davies (2006) esclarece que a exemplo do FUNDEF, as distribuições dos recursos no FUNDEB eram com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino estadual e municipal, também, cumprindo o viés redistributivo do pacto federativo, objetivando corrigir as desigualdades regionais e sociais, por meio do processo de descentralização, como forma de cooperação de divisão de responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal, na distribuição de custos e gastos com à educação.

Rocha (2019) alega que para as contribuições dos fundos foram considerados o valor mínimo anual por aluno, tendo por objeto a redução das diferenças regionais relativo à qualidade do ensino, mas na realidade representou uma forma de organização do gasto público referente ao financiamento da educação, com a divulgação da ideia de que os recursos arrecadados eram

suficientes para atender as demandas educacionais, desde que geridos de forma eficaz e eficiente.

Logo, os recursos destinados ao FUNDEB não foram suficientes para cumprir o princípio constitucional de sua oferta com padrão mínimo de qualidade do ensino (BRASIL, 1988, art. 206, VII); fato que “[...] abrange a garantia não só do acesso e da permanência na escola, mas a segurança do padrão de qualidade como um princípio que estruturou o ensino” (BOLLMANN; SOUZA, 2019, p. 5).

O referido parâmetro de financiamento e de controle social não foi instituído no fundo, de forma a assegurar a qualidade, impedir as diferenças de padrões de funcionamento entre as redes de ensino estadual e municipal. Para Bollmann e Souza (2019) tal processo de implementação do FUNDEB, garantiu que os federados assegurem à remuneração docente, segundo diretrizes do Conselho Nacional de Educação de forma a fixar o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério, regulamentado pela Lei do Piso, e Emenda Constitucional n. 53/2006, cujo aumento anual é vinculado à elevação do valor custo aluno.

Tal regulamentação é consequência de antigas reivindicações dos trabalhadores em educação por uma melhor remuneração e condições de trabalho, assim, “[...] a valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas [...]” (BRASIL, 1988, art. 206, VII), ainda garantia um regime jurídico único para as instituições mantidas pelo governo federal.

Dessa forma, o Piso Salarial Profissional Nacional materializou-se por meio da Lei do Piso de forma a estabelecer uma remuneração inicial para a carreira do magistério público da educação básica, para uma “[...] jornada máxima de quarenta horas semanais” (BRASIL, 2008, art. 2, *caput*, § 1º).

Especificou-se, também, quais seriam os profissionais do magistério público da educação básica que iriam compor a regulamentação do FUNDEB, bem como definiu-se que dois terços da carga horária de trabalho deveriam ser dedicados às atividades de interação com os alunos (BRASIL, 2008, art. 2º, § 2º, § 4º).

Ademais, assegurou a atualização do valor do piso salarial dos professores, a qual “[...] será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental

urbano, definido nacionalmente” (BRASIL, 2008, art. 5º, parágrafo único). Reitera-se que o FUNDEB manteve o mínimo 60% (sessenta por cento) de seus recursos destinados ao pagamento dos professores em exercício na educação básica (BRASIL, 2007, art. 22). Logo, após a implantação do piso, houve a previsão de que os entes federados que não tivessem recursos suficientes poderiam receber uma complementação da União.

Neste íterim, os professores da educação básica, ainda enfrentam condições precárias de trabalho, principalmente, ao tange o quesito remuneração “[...] colocando a profissão e os profissionais em verdadeira crise, no que se refere a sua identidade formação e a própria sobrevivência intelectual (GATTI, 2010, p. 95).

Retomando a discussão da autonomia dos entes federados em fixar à remuneração dos profissionais da educação, Pinto (2018) afirma que estes estabeleceram salários baixos, negaram os reajustes salariais, bem como os pagamentos de abonos e gratificações que não são incorporados à base de cálculo do salário. Ainda, reduzem os investimentos em benfeitorias ou melhorias das instalações e prédios escolares, em mobiliários, em recursos pedagógicos, entre outros; fato que decorre da dificuldade de acompanhamento dos recursos financeiros destinados aos estados e municípios, ou seja, a má gestão e aplicação de recursos.

Bollmann e Souza (2019) apontam como falha a questão da destinação do percentual de 60% (sessenta por cento) à remuneração docente, excluindo-se os profissionais da educação básica, de modo a incluir outras categorias de trabalhadores não envolvidos em funções não definidas como pedagógicas no ambiente escolar.

Como já mencionado o próprio texto da Lei do Piso, elenca os critérios de reconhecimento dos profissionais do magistério público da educação básica, sendo os que “[...] desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais [...]” (BRASIL, 2008, art. 2, § 2º), ainda devem cumprir uma formação mínima estabelecida na LDB (1996a).

Outra incoerência refere-se a destinação dos 60% (sessenta por cento) do fundo à remuneração docente, o que corresponderia a uma melhoria salarial;

entretanto, o FUNDEB não representou a totalidade dos recursos vinculados à educação, de modo a excluir algumas receitas que poderiam integrá-lo, tais como “[...] salário-educação; 25% impostos municipais e do imposto de renda dos servidores municipais; 25% imposto de renda dos servidores estaduais; e 5% impostos do FUNDEB que não entram na sua formação ” (DAVIES, 2006, p. 82).

Para Farenzena (2019) o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) não representou na prática uma grande melhoria na remuneração docente, pois não foi baseado na totalidade dos recursos destinados ao setor da educação; bem como na prática isso não se materializou.

Apesar dos retrocessos, ainda há esperança para o ensino por meio de políticas condizentes com as realidades regionais do país, que venham a suprir necessidades quanto ao aprimoramento de sua qualidade; ou seja, “[...] não obstante os retrocessos, é possível conceber instrumentos de política públicas que podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais que marcam a história brasileira e que oferecem qualidade [...]” (PINTO, 2018, p. 865).

O financiamento para à educação básica deve ser considerado uma política de Estado, não dependendo de governo para sua estabilidade. Por isso, a importância do FUNDEB permanente ser um direito fundamental, ou melhor, ser constitucionalizado; pois, os fundos que o antecederam se tornaram políticas de governo.

Nesse aspecto, considera-se o FUNDEB como uma política de Estado, não apenas como uma política de governos, devendo ser reconhecido como um projeto social, tendo em vista que à educação faz parte da vida e dignidade da pessoa humana em sociedade e para o exercício da cidadania. Enfim, o FUNDEB permanente pode ser interpretado como uma conquista da classe trabalhadora, bem como uma vitória para a materialização do direito à educação no país.

4.3 A política de fundos do FUNDEB permanente

Com a previsão do fim da vigência do FUNDEB em 31 de dezembro de 2020, promoveu-se a discussão de tornar o FUNDEB um instrumento permanente e constitucional, pois foi um mecanismo relevante a garantia do direito à educação e as condições necessárias para efetivar políticas educacionais que propiciam o

desenvolvimento da educação básica, envolvendo mais recursos como parte das políticas de Estado.

Para Pinto (2018) apesar das contradições inerentes ao fundo público estadual, havia a necessidade de torná-lo uma política permanente, devido ao montante de recurso destinado à educação básica. De acordo com dados do Conselho Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE, 2019) o FUNDEB correspondeu a 63% (sessenta e três por cento) das verbas setor público destinadas ao setor de educação básica, bem como equivalia a 2,3% (dois por cento e três avos) do PIB do Brasil.

Camargo, Alves e Bollmann (2018) considera que a ausência do fundo poderia acarretar uma desastrosa desorganização no financiamento ao ensino básico, impactando negativamente nos estados e municípios que recebiam a complementação da União, pois o FUNDEB representava a maior parte do gasto público para esse ensino, que era materializado a partir de um processo de municipalização, e, em caso de sua não continuidade, poderia prejudicar o processo de redistribuição dos recursos.

A Emenda Constitucional nº 108/2020, por meio da qual o FUNDEB permanente passou a ser reconhecido como uma política pública permanente e constitucional, garantindo a responsabilidade do Estado no planejamento das políticas sociais, assegurada, bem como assegurou a participação social no controle e avaliação desse processo (BRASIL, 2020, art. 193, parágrafo único). Quanto à garantia do direito à educação, preceitua sobre a garantia do direito à educação e à aprendizagem de forma vitalícia, ou seja, para toda a vida (BRASIL, 2020, art. 206, IX). Ademais, contemplou dispositivos relativos à financeira do FUNDEB permanente, a complementação da União, a distribuição e controle dos recursos, e a subvinculação de um percentual mínimo para pagamento dos profissionais da educação (BRASIL, 2020, art. 212-A).

Para Teixeira (2019) Emenda Constitucional nº 108/2020 reafirmou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública, porém, está ainda aguarda sua positivação, ou seja, não foi regulamentada por uma lei específica (BRASIL, 2020, art. 212-A, XII). Além disso, a reivindicação do percentual com base em recursos extras que não integram o

fundo estadual destinado a política salarial não foi prevista para o FUNDEB permanente.

Relata Maia (2021) que o FUNDEB enquanto uma política de Estado permanente, trouxe à tona outros pontos reivindicados pela ação popular e sociedade civil por meio da tramitação de emendas constitucionais (PECs) no Congresso Nacional, tais como: maior participação da União no financiamento da educação básica, vislumbrando o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os entes federados; a regulamentação do piso salarial nacional dos profissionais e o salário com a subvinculação não inferior a 80% (oitenta por cento) a ser destinado aos profissionais da educação básica..

Importa, também, mencionar que a Emenda Constitucional nº 108/2020 reafirmou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública, porém, está ainda aguarda sua positivação, ou seja, não foi regulamentada por uma lei específica (BRASIL, 2020, art. 212-A, XII). Além disso, Teixeira (2019) aponta que a reivindicação do percentual com base em recursos extras que não integram o fundo estadual a ser destinado para a política salarial não foi prevista no FUNDEB permanente.

Para Rocha (2019) os fundos de financiamento à educação representam avanços em termos de políticas públicas e de custeio para à remuneração docente, entretanto tais regulamentações estão sendo descumpridas ou aplicados os recursos de forma equivocada, fato apurado pelas fiscalizações dos Tribunais de Contas do Estado e da União, e conseqüentemente, tem ensejado judicialização e responsabilização de gestores públicos.

Logo, não basta uma lei ou política pública ser boa, há necessidade de seu reconhecimento e cumprimento pela sociedade e Estado, pois na atualidade percebe-se uma certa conveniência dos gestores públicos em descumprir a legislação, bem como judicializar questões relativas ao direito à educação e remuneração docente, como uma forma de ganhar tempo e postergar a efetividade tais direitos fundamentais.

Essa questão judicialização será discutida na próxima seção quando será feita uma análise sobre à remuneração docente nas decisões do Supremo Tribunal Federal, a partir da Lei do Piso.

5 À REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES NAS JURISPRUDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A seção anterior, realizou uma abordagem sobre a descentralização do poder federal relativo às competências dos entes federados e processo de expansão da municipalização da educação básica, bem como procedeu a um estudo sobre fundos de financiamento FUNDEF, FUNDEB e FUNDEB permanente. De forma a dar continuidade ao objetivo proposto por este estudo de análise das políticas educacionais relativas à remuneração dos docentes a partir da Constituição Federal.

Após, essas considerações relativas à responsabilidade dos entes federados pelo direito à educação e à remuneração dos docentes, e da existência da destinação e aplicação de receitas no setor da educação, atualmente, providos pelo FUNDEB permanente, esta seção propõe realizar a identificação e análise das decisões jurisprudências adotadas pelo STF. Em regra, “[...] a maioria dos recursos que ingressam no STF refere-se ao descumprimento da administração pública relativo à remuneração dos docentes [...]” (ROCHA, 2019, p. 120), apesar de preceituada sua obrigação pelo texto constitucional, pois trata-se de um direito fundamental e social.

Para Pinto (2019) apesar da legislação brasileira reconhecer o direito à educação e ao piso salarial dos docentes, reiteradamente, os entes federados apresentam certa conveniência no seu descumprimento, de forma a ingressar no judiciário com pedidos de inconstitucionalidade tendo como objeto à remuneração e reajustes salariais. Assim, os recursos remetidos ao STF se estendem por anos, como meio de ganhar tempo, de forma a protelar a materialização desses direitos.

Importa esclarecer a Constituição Federal, inseriu o STF no topo do judiciário, sendo “[...] uma posição de absoluto destaque na política nacional, transformando-o em um órgão que passou, a agir declaradamente como uma das mais importantes instâncias políticas da nação” (VERÍSSIMO, 2008, p. 410). Ademais a Constituição Federal atribuiu ao STF a função de ser seu guardião, ampliando a via de acesso a este órgão por meio de um rol de legitimados a exercer controle de constitucionalidade, facilitando o controle dos recursos impetrados. Pois “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1988, inciso I, alínea “a”), tal redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Esta seção realizará apresentará o percurso realizado para a identificação e seleção das jurisprudências do STF relativo ações de inconstitucionalidade da remuneração dos docentes, a partir da Lei do Piso. Assim, como a análise de cada ação direta de inconstitucionalidade obtidas por meio do critério de seleção estabelecido por este estudo.

5.1 A Coleta e análise de dados

A escolha pela análise das decisões do STF, justifica-se pela missão política e hierárquica [IN1] no sistema judiciário brasileiro. Assim, dentre as missões do STF destaca-se a proteção à Constituição Federal de forma que seus ministros devem primar pela garantia e cumprimento do texto constitucional. A missão do Supremo Tribunal Federal, de acordo com Rocha (2019) é defender e preservar a democracia, garantir o respeito aos princípios da república e da federação, bem como assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais e não tolerar atos atentatórios a tais direitos, ainda que cometidos pelo poder público.

Verissimo (2008) considera que o STF é a última instância do judiciário e suas ações acerca do cumprimento das políticas públicas educacionais de remuneração dos docentes, em sua maioria são contra os municípios ou dos Estados. Além dos aspectos constitucionais acerca da educação, as políticas públicas de remuneração dos docentes são regulamentadas na esfera estadual e municipal, a exemplo dos salários e a forma de implementação da Lei do Piso, seus reflexos em gratificações, entre outros (BRASIL, 2008b).

Ademais, reitera-se que a Lei do Piso foi um avanço para a classe dos professores, todavia, “[...] antes mesmo de entrar em vigor, esta lei, por decisão do Supremo Tribunal Federal, já esteve suspensa” (PINTO, 200, p. 51). Atualmente, de acordo com Rocha (2019) a Lei do Piso foi declarada constitucional pelo STF e sua aplicação é obrigatória nos Tribunais brasileiros, apesar do piso estabelecido não atender a equiparação com valores auferidos por outras categorias de igual formação (BRASIL, 2014, meta 17), ainda não sendo reconhecida e descumprida

por toda rede pública de ensino. Tal descumprimento tem resultado na continuidade do ingresso de ações no judiciário, entretanto, “[...] não se discute mais a aplicação do piso, da jornada entre outros fatores contidos na Lei do Piso, mas sim o seu descumprimento” (ROCHA, 2019, p. 124). Por isso, na presente pesquisa também se faz pertinente à análise das decisões acerca da temática no STJ.

Dessa forma o estudo pautou-se nos aspectos constitucionais da temática e procedeu a coleta de dados no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal relativo a busca de jurisprudências, no seguinte link de acesso para consulta “<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>”, já na página, no campo “pesquisa palavras chave” foram consultados separadamente os seguintes descritores: “jornada de trabalho docente”, “Lei nº 11.738/2008”, “piso salarial do magistério”, “remuneração docente” e “valorização docente”.

Importa mencionar que a pesquisa considera como “resultado de busca” os itens apresentados pelo link “<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>”, de acordo com a consulta de cada descritor. Já os “itens descartados” pautam-se na verificação das informações obtidas no “resultado de busca” que não versem sobre à remuneração dos docentes e a Lei do Piso, ou seja, os descartes referem-se a jurisprudências que não tenham como escopo tais objetos, no período de 2008 a 2022.

Os “itens identificados” referem-se a jurisprudências que tenham como escopo à remuneração dos docentes e a Lei do Piso, no período de 2008 a 2022, bem como serão utilizados para análise de “critério de seleção” que considera somente a opção por ações de inconstitucionalidade, de forma a excluir os recursos e demais processos, e que tenham por escopo à remuneração docente, a partir da Lei do Piso, vigente desde o ano de 2008, a nível federal, ou seja, ações que tenham repercussão no âmbito nacional relativas à remuneração docente.

Melhor dizendo, a opção dos dados pautou-se exclusivamente nas ações, visando um melhor recorte e análise relativo à remuneração dos docentes, a partir da Lei do Piso em âmbito nacional, como forma de compreender a força de políticas públicas de remuneração dos docentes no país, e o descumprimento dos Estados a tais políticas, utilizando-se das decisões do STF para análise.

Na sequência foram obtidos os seguintes resultados, os quais foram obtidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal por meio da busca dos descritores, bem como houve a verificação dos itens descartados e itens identificados para posterior verificação dos itens que serão selecionados para análise da pesquisa.

Tabela 1: Identificação e seleção de dados no site do Supremo Tribunal Federal

INDEXADORES	Banco de Jurisprudências do Supremo Tribunal Federal		
	Resultado Busca de Dados	Itens Descartados	Itens Identificados
Jornada de trabalho docente	2	0	2
Lei nº 11.738/2008	45	41	4
Piso salarial do magistério	48	26	22
Remuneração docente	23	15	8
Valorização docente	2	0	2

Fonte: Tabela organizada pela autora com dados da base indexadora do sítio eletrônico do site do Supremo Tribunal Federal (<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>), no período de 2008 a 2022.

Dessa forma, observa-se na tabela supra a seguinte verificação:

a) O descritor “jornada de trabalho docente” apresentou 2 (dois) resultados, não sendo descartados, mas sim acolhidos como itens de identificação para posterior análise de critério de seleção;

b) O descritor “Lei nº 11.738/2008” apresentou 45 (quarenta e cinco) resultados, sendo descartados 41 (quarenta e um) itens por não atenderem aos critério de identificação; de forma a ser foram identificados 4 (quatro) itens;

c) O descritor “piso salarial do magistério” apresentou 48 (quarenta e oito) resultados, sendo descartados 26 (vinte e seis) itens descartados, sendo identificados 22 (vinte e dois) itens;

d) O descritor “remuneração docente” apresentou 23 (vinte e três) itens como resultado de busca de dados, foram descartados 15 (quinze) itens, e identificados 8 (oito) itens; e

e) O descritor “valorização docente” apresentou 2 (dois) itens, nenhum item foi descartado, pois todos foram acolhidos como itens identificados.

Tabela 2: Ações e recursos julgados ou em andamento pelo Supremo Tribunal Federal, relativo à remuneração dos docentes, no período de 2008 a 2022

INDEXADORES	Banco de Jurisprudências do Supremo Tribunal Federal	
	Identificado	Selecionado
Jornada de trabalho docente	1. ADI nº 4.167 2. ARE nº 1054565/SC	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167
Lei nº 11.738/2008	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167 3. ADI nº. 7.145 4. ADI nº. 4.848	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167 3. ADI nº. 7.145 4. ADI nº. 4.848
Piso salarial do magistério	1. Re 1.464/MG 2. MC Re 1.464/MG 3. ADI 120/AM 4. RE 253.247-9/PR 5. RE 292.659-1/PR 6. MC/ADI 4.167 7. ADI 4.167 8. RE 843718/SC 9. RE 844208/SC 10. RE 859994/SC 11. RE 894409/RS 12. ARE 903173/SC 13. RE 912976/RS 14. RE 934061/RS 15. ADI 1627/UF 16. ARE 903173/SC 17. ARE 961138/SE 18. RE 811150/RS 19. Rcl 24185/SP 20. ARE 896720/MG 21. ADI nº. 7.145 22. ADI nº. 4.848	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167 3. ADI nº. 7.145 4. ADI nº. 4.848
Remuneração docente	1. ARE nº 1011942/SP 2. MS nº 31.642/DF 3. ARE nº 799.192/RS 4. ADI nº 938-9 BA 5. ADI nº 4.167 6. MC/ADI nº 4.167 7. ADI nº. 7.145 8. ADI nº. 4.848	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167 3. ADI nº. 7.145 4. ADI nº. 4.848
Valorização docente	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167	1. ADI nº 4.167 2. MC/ADI nº 4.167

Fonte: Tabela organizada pela autora com dados da base indexadora do sítio eletrônico do site do Supremo Tribunal Federal (<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>), no ano de 2022. Selecionados cinco (5) ações relativas à remuneração dos docentes, a partir da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso).

Com base no descritor “jornada de trabalho docente” foram identificadas 2 (duas): o item 1, refere-se à ação direta de inconstitucionalidade relativa à Lei do Piso, sendo esta selecionada para análise, por cumprir o critério de seleção proposto pela pesquisa. Ainda, o item 2, trata-se de um recurso do estado de Santa Catarina, que não será objeto de análise, pois versa sobre recepção constitucional da legislação estadual acerca do concurso de remoção de professores, assunto que não faz parte do escopo da pesquisa.

Ainda, o descritor “Lei nº 11.738/2008”, identificou-se 4 (quatro) ocorrências, sendo estas selecionadas para análise, pois a referida lei refere-se a temática proposta por este estudo no tocante à remuneração dos docentes, a partir da data de sua vigência no território nacional.

Na sequência, com base no descritor “piso salarial do magistério”, foram identificadas 22 (vinte e duas) ocorrências da seguinte forma:

a) Os itens 1 e 2 tem por escopo a inconstitucionalidade do artigo 1º da EC nº 26/1987, da Constituição estadual de Minas Gerais; relativo a piso salarial dos professores, mas por serem relativas a um recurso de âmbito estadual não foram selecionados para análise, pois o critério de seleção refere-se a ações que versam sobre a remuneração dos docentes, a partir da Lei do Piso, em âmbito nacional;

b) O item 3 refere-se a inconstitucionalidade do artigo 39, §1º, do artigo 113, § 16, e do artigo 199, II, “e”, da Constituição do Estado do Amazonas quanto ao piso salarial dos profissionais do magistério; também, não foi selecionada por não atender aos critérios de seleção da pesquisa;

c) Os itens 4 e 5 são recursos relativos a fixação de piso salarial dos professores do estado do Paraná, portanto, não foram selecionados;

e) Os itens 6 e 7 são ações que tem por escopo a inconstitucionalidade da Lei do Piso, portanto, foram selecionados para a análise por atenderem aos critérios de seleção da pesquisa;

f) Os itens 8, 9 e 10 contemplam recursos que discutem os efeitos e a exigibilidade do piso salarial nacional da educação básica no estado de Santa Catarina, dessa forma devido a sua abrangência estadual e por se tratarem de recursos não atendem aos critérios de seleção deste estudo;

g) O item 11, refere-se a um recurso do estado do Rio Grande do Sul, que discute a responsabilidade subsidiária da União no cumprimento da Lei do Piso; não atendendo ao critério de seleção deste estudo;

h) O item 12 apresenta um recurso do estado de Santa Catarina sobre a implementação do piso nacional da educação básica; não atendendo ao critério de seleção;

i) Os itens 13 e 14 são recursos do estado de Rio Grande do Sul, relativos a legitimidade da União no papel de responsabilidade subsidiária nas ações de piso salarial de seus entes federados; tais itens não foram selecionados, pois não atendem ao critério de seleção;

j) O item 15, refere-se à ação de inconstitucionalidade da Lei nº 9.424 (1996a) (FUNDEF), no tocante a previsão de prazo para Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem seus respectivos planos de carreira e remuneração dos docentes, apesar dessa lei ser do ano de 1996, seu julgamento ocorreu no ano de 2016. Não atende ao critério de seleção, pois seu escopo não contempla a Lei do Piso;

k) O item 16 compreende um recurso do estado de Santa Catarina, relativo à legitimidade da União no papel de responsabilidade subsidiária nas ações de piso salarial de seus entes federados. Não foi selecionada, por não atender aos critérios;

l) O item 17, apresenta um recurso do estado do Sergipe, relativo a aplicabilidade da Lei do Piso e reajuste do piso salarial nacional do magistério; entretanto, por tratar-se de um recurso específico de um estado, não haverá repercussão geral, ou seja, esta decisão não será acolhida por todos os tribunais do país, assim não atende ao critério de seleção;

m) O item 18, trata-se de recurso do estado do Rio Grande do Sul, visa contestar a legitimidade da União para figurar na condição de responsável subsidiária em ações judiciais acerca do piso salarial dos docentes. Não atende ao critério de seleção da pesquisa;

n) O item 19, vislumbra uma reclamação do estado de São Paulo ao STF relativo às diferenças salariais decorrentes de inclusão no emprego público do cargo de babá no plano de cargo e salário do magistério do município de São Joaquim da Barra, equiparando-o ao emprego de professora, apesar de não ser

permitido por lei toda modalidade de provimento que propicie ao servidor público investir-se no cargo, sem prévia aprovação em concurso público. Tal item não atende ao critério de seleção;

o) O item 20, refere-se a recurso do estado de Minas Gerais, relativo a pedido de abstenção deste estado quanto ao pagamento do piso salarial dos docentes, de acordo com a Lei do Piso. Por se tratar de recurso e se referir ao pedido de um estado, ou seja, de forma a ter uma decisão que não será acatada em âmbito nacional, este item não foi selecionado;

p) Os itens 21 e 22 referem-se a ações de inconstitucionalidade que ingressaram no STF por parte de estados que alegam não ter condições econômicas e financeiras para arcar com o reajuste e piso salarial dos professores. Assim, esses itens foram selecionados por atenderem ao critério de seleção da pesquisa, pois tratam-se de ações de inconstitucionalidade da Lei do Piso, de forma que a decisão do STF abrangerá todo o país.

Acerca do descritor “remuneração docente”, 8 (oito) ocorrências foram identificadas da seguinte forma: o item 1 é um recurso do estado de São Paulo referente a equiparação salarial; o item 2 refere-se a mandado de segurança do Distrito Federal para obtenção de aposentadoria de professores; o item 3 refere-se a recurso do estado do Rio Grande do Sul sobre irredutibilidade de salários dos professores. Tais itens não foram selecionados para análise.

Ainda, o item 4 vislumbra uma ação de inconstitucionalidade acerca do regime de dedicação exclusiva dos professores da Universidade Estadual da Bahia; portanto não foi selecionado. Já, os itens 5, 6, 7 e 8 são ações de inconstitucionalidade que versam sobre a Lei do Piso, sendo que tais itens atendem aos critérios de seleção, pois tratam-se de ações, versam sobre a remuneração dos docentes, a partir da Lei do Piso.

Cabe esclarecer que acerca do descritor “valorização docente” foram identificadas 2 (duas) ocorrências atinentes à constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso), ou seja, relativas à remuneração dos docentes, sendo selecionadas para a pesquisa.

Enfim, importa destacar que todos os descritores apresentaram em parte ou na totalidade os seguintes resultados: ADI nº 4.167, MC/ADI nº 4.167, ADI nº. 7.145

e ADI nº. 4.848, tais ações serão analisadas a seguir ao que tange à remuneração dos docentes, a partir da Lei do Piso, pois atendem ao critério de seleção.

Devido a seleção de tais itens sob a perspectiva da questão salarial e remuneratória, apesar da remuneração não ser o único elemento a permear a valorização do magistério, é importante destacar três fatores que são igualmente importantes para a valorização dos docentes, tais como “[...] a formação intelectual, a constituição de uma identidade profissional e o pagamento de salários dignos a professores” (MONLEVADE, 2000, p. 282).

Apesar dos gestores públicos nem sempre cumprirem as políticas educacionais de remuneração docente, de forma a ofender e não reconhecer os direitos dessa categoria de profissionais, surge a necessidade da judicialização destas políticas.

5.2 Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.167

No ano de 2008, mesmo ano da regulamentação da Lei do Piso, foi protocolada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167 pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, em relação a dispositivos da Lei do Piso (BRASIL, 2011b).

Para Pinto (2018), além da avaliação dos gestores públicos para a implementação e o cumprimento das políticas de remuneração docente, já regulamentadas, observa-se as tentativas de descumpri-las ou não as reconhecer. A exemplo do caso da ADI n.º 4.167 no STF, impetrada pelos 5 (cinco) estados supramencionados, para invalidar a Lei do Piso, com pedido de inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos (BRASIL, 2011).

Importa mencionar tais dispositivos, pleiteados na ADI n.º 4167, pelos Estados, a saber: jornada de 40 horas semanais, possibilitando a dedicação exclusiva e expediente integral; constituição da jornada em 2/3 (dois terços) com alunos e 1/3 (um terço) para atividades de planejamento e preparação pedagógica; obrigatoriedade do cumprimento do valor fixado na Lei do Piso, que nivela os professores de todo o país em termos salariais, restringindo práticas de subemprego e necessidade de dupla jornada; bem como prazos de implementação e vigência da Lei (BRASIL, 2011).

Apesar do STF declarar a constitucionalidade da Lei do Piso e determinado seu cumprimento obrigatório, os gestores públicos ainda a desrespeitam, gerando inúmeras ações judiciais para sua efetivação, ou seja, a judicialização da educação pública do país, como se o judiciário fosse a solução para todos os problemas enfrentados pela educação do país.

Ocorreu, que além dos Estados, como autores da ação, também, participaram desse processo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás e o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza (BRASIL, 2011).

Retomando a participação dos Estados, como parte autora do processo, na medida cautelar na ADI n.º 4.167, cabe esclarecer ação tem a finalidade de antecipação provisória, na qual se pleiteou a suspensão temporária dos efeitos da Lei do Piso em seu art. 2º, caput e o § 1º e 4º; artigo 3º, caput, incisos II e III; e artigo 8º.

Em outras palavras, de acordo com o Código Civil essa antecipação provisória da tutela, refere-se a tutela provisória de urgência, sendo instituto que permite ao poder judiciário efetivar de modo mais rápido e eficaz a proteção dos direitos solicitados, estando condicionada a demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado do processo, bem como a reversibilidade dos efeitos da decisão (BRASIL, 2015, art. 294, art. 311, parágrafo único).

Acerca, dessa medida cautelar a ADI n.º 4.167, convém analisar cada item da decisão do STF, iniciando pelo termo “piso salarial”, nesse sentido a cautelar foi deferida por maioria, manifestando-se o STF até decisão final da ADI. Assim, o piso salarial deve ser entendido como “remuneração” e não como “vencimento básico inicial da carreira”; reitera-se, que no início desta seção há a definição adotada por cada um destes termos (BRASIL, 2011).

Assim, para esta discussão toma-se como exemplo o Recurso Especial nº 843718 do estado de Santa Catarina que versou sobre os efeitos da decisão da ADI nº 4.167, o qual foi indeferido (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso

Especial nº 843718, Santa Catarina, Segunda Turmam, Julgamento: 18/11/2014, Publicação: 01/12/2014, Ministra Relatora Carmem Lúcia).

Neste sentido, convém destacar que a requerente (professora da rede pública) solicitou em primeira instância que sua remuneração fosse adequada ao piso salarial nacional, alegando que o Plano de Carreiras fixava o vencimento dos docentes no valor de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), ou seja, um valor inferior ao piso salarial.

Todavia, o magistrado entendeu de modo diverso ao declarar que o valor de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) não se refere aos vencimentos, mas sim o salário inicial, sobre o qual incidiram percentuais de acréscimo, sendo, “[...] 50% para o servidor que possuir licenciatura plena, 10% para o servidor que possuir especialização, 10% para mestrado, e 24% para doutorado[...]” (BRASIL, 2014, p. 5). Ainda, entendeu que os efeitos dessa decisão e, conseqüentemente, a vigência da lei e aplicação do piso se iniciou em 27 de março de 2011, e a requerente (professora) solicitou seus direitos a remuneração e atualização do piso salarial desde 2010, ou seja, pleiteando direitos adquiridos antes data do julgamento da ADI nº 4.167.

O entendimento ante o fato da requerente (professora) possuir licenciatura e especialização, enseja uma remuneração acima do piso salarial nacional, pois recebia o salário de R\$ 1.533,89 (mil, quinhentos e trinta e três reais, oitenta e nove centavos), enquanto o piso equivalia a R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) (BRASIL, 2008, art. 2º).

Importa esclarecer que 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 (mil, quinhentos e trinta e três reais, oitenta e nove centavos) só é atingido após a comprovação de titulação dos professores (BRASIL, 2011).

Percebe-se a incoerência da aplicação da Lei do Piso na rede pública, muito embora a decisão judicial de primeira instância tenha sido favorável a interpretação de que a titulação pode ser considerada para a somatória do piso.

Rocha (2019) ressalta que esta não é a interpretação dada pelo STF na ADI nº 4167, a qual expressa que o piso é o vencimento inicial e não à remuneração, ou seja, vencimento global, incluindo titulação e outras vantagens previstas no plano de carreira.

Neste aspecto, o voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa considerou 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) (BRASIL, 2011).

Cabe esclarecer que a expressão piso é utilizada para indicar o limite mínimo, ou seja, à remuneração (BRASIL, 1990, art. 40, art. 41), contudo, esta não deve ser a interpretação no caso da Lei do Piso, pois o intuito da lei não se restringe a uma proteção mínima (remuneração), mas sim a uma política de incentivo (vencimento) (BRASIL, 2014, p. 5).

A interpretação do STF sobre a expressão piso é no sentido da Lei do Piso, referir-se “[...] mais um mecanismo de fomento a educação do que simples norma de proteção mínima do trabalhador[...]” (BRASIL, 2011, p. 41).

A Lei do Piso especifica em sua redação que o piso se refere ao profissional de formação em nível médio (BRASIL, 2008, art. 2º), de forma que parece equivocada a interpretação de um vencimento inicial para nível superior, outro vencimento inicial para especialista, etc. Para Rocha (2019) o vencimento inicial trata-se de formação e não de início da carreira.

Neste sentido, englobar a titulação (licenciatura e especialização) no vencimento inicial (previsto em R\$ 750,00) para chegar a um montante (R\$ 1.533,89) com o objetivo de atender o previsto pela Lei do Piso (R\$ 950,00) é uma forma de ofensa a decisão do STF na ADI nº 4167.

Assim, a interpretação dada pelo magistrado de que o valor de R\$ 750,00 é o salário inicial acrescido de percentuais pela titulação, apresenta-se contrária ao posicionamento do STF, que já se manifestou quanto a temática, no sentido de que piso é o vencimento inicial e não à remuneração, não sendo permitido incluir no seu cálculo gratificações, tal como o caso da titulação.

Já, acerca da fixação da carga horária máxima de 40 horas, limitando 2/3 (dois terços) desta atividade com os alunos, sendo a cautelar foi deferida por unanimidade de votos dos ministros, suspendendo a aplicação do art. 2º, § 4º da Lei do Piso. Ainda, relativo ao art. 3º, inciso I, que previa a aplicação escalonada do piso a partir de janeiro de 2008, o STF adotou o entendimento de que o início deveria se dar em janeiro de 2009.

Assim, a decisão a relativa a medida cautelar a ADI n.º 4.167, foi permeada por violação ao regime jurídico do servidor público (BRASIL, 1988, art. 61, §1º, II, c), ao pacto federativo (BRASIL, 1988, art. 1º, *caput*, e §1º; art. 60, § 4º, I), e o princípio da proporcionalidade no aspecto pedagógico e financeiro, já mencionado na seção anterior. Ainda, sobre tal princípio, de acordo com os Estados a Lei do Piso implicaria um aumento desproporcional e imprevisível dos gastos com a folha de pagamento, tendo em vista que a redução da jornada com alunos ensejaria a contratação de outros profissionais.

Acerca da ementa e a decisão, observa-se que a medida cautelar foi parcialmente deferida e a votação não foi unânime em todos os pontos, justificando a realização dessa análise por este estudo, devido a detalhamento de cada pedido da ação focar na remuneração e valorização do magistério, tendo como principal foco o reajuste do piso salarial dos professores, a nível federal.

Observa-se, nos votos dos ministros, que vários deles salientaram a importância da Lei do Piso e da redução de desigualdades regionais dos profissionais da educação básica. Então, decidiram que o art. 2º da Lei nº 11.738/2008, até julgamento final, deveria ser aplicado no sentido de piso como “remuneração”, ou seja, o “valor global dos vencimentos”.

Nesse sentido, deferiram a medida cautelar em relação ao art. 2º, § 4º, e interpretaram o art. 3º da Lei do Piso, estabelecendo o prazo para cálculos a partir de 1º de janeiro de 2009. Logo, as interpretações a tal lei, durante esse processo, somente tiveram validade a partir da data de publicação do despacho em 17 de dezembro de 2008, até o final da decisão da ação principal, ou seja, da ADI n.º 4167, cuja decisão foi publicada em 24 de novembro de 2011.

Posto isso, entende-se improcedente os dispositivos do art. 2º, 1º e § 4º, art. 3º, incisos II e III, e ao art. 8º; bem como ocorreram divergências de votos relativo à disposição, de que “[...] 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, 2007, art. 2º, § 4º), de forma que nem todos os Tribunais do país acataram o entendimento relativo ao limite máximo de 2/3 (dois terços) de carga horária para atividades fora da sala de aula.

Rocha (2019) afirma que após o STF ter afirmado ser constitucional a Lei do Piso, inúmeras ações foram ajuizadas em primeira instância para exigir o

cumprimento do piso e da jornada docente. Ainda, alega que devido a possibilidade de os docentes da rede pública serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou por estatuto próprio, tais ações foram ajuizadas na Justiça Comum, em se tratando de estatutários, e na Justiça do Trabalho, quando celetistas, por meio de ações propostas individual ou coletivamente; bem como algumas por tratar de matéria constitucional, chegam até o STF por meio de recursos.

O STF decidiu que a Lei nº 11.738/2008 iniciaria sua vigência a partir da data do julgamento da ADI nº 4.167, pois tal lei estava suspensa desde o início de sua regulamentação, devido aos Estados ingressarem no STF alegando sua inconstitucionalidade. Relata Rocha (2019) que apesar de tal lei ter sua vigência prevista para o ano de 2008, foi suspensa e somente poderia computar o início de sua vigência a partir do ano 2011 no qual foi julgada a ADI nº 4.167, sendo uma forma de agregar os direitos adquiridos pelos professores a contar somente a partir do ano de 2011, e não de 2008, ocorrendo uma perda de 5 (anos) para a classe dos professores.

Assim, o STF entendeu como obrigatório o respeito ao piso nacional dos professores pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios; ainda, o Ministro Relator Joaquim Barbosa, já aposentado, indeferiu a liminar e manteve o dispositivo questionado pelos requerentes, bem como alegou que se não houvesse a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a função do piso nacional poderia ficar prejudicada pela omissão dos entes federados (BRASIL, 2011).

Acerca da repercussão geral, ou seja, do acolhimento dessa decisão por todos os tribunais do Brasil, importa destacar que, tendo em vista que na ADI nº 4.167 houve empate no tocante a inconstitucionalidade do § 2º, do artigo 4º, da Lei do Piso que fixava 1/3 da jornada para atividades extraclasse sem aluno, tal parágrafo foi declarado constitucional, o que tem gerado uma série de ações a respeito da forma como as redes públicas estaduais e municipais aplicam tal dispositivo, apesar de tal decisão não ter sido uniformizada pelos tribunais do país, ou seja, nem todos os tribunais seguem o entendimento do STF; de forma a ter decisões diferentes no âmbito nacional a respeito dessa temática (BRASIL, 2011).

Posto isso, ante o reconhecimento da repercussão geral aguarda-se o posicionamento do STF para uniformizar as decisões com relativas a tal temática.

5.3 Ação direta de inconstitucionalidade nº. 4.848

Em setembro de 2012, houve novo questionamento a Lei do Piso, por meio da ADI nº 4.848 que foi protocolada no STF pelos governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina, dispositivo relativo ao critério de reajuste do vislumbrando solicitar a inconstitucionalidade do reajuste anual do piso salarial dos professores, no mês de janeiro, com o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do FUNDEB (BRASIL, 2021a).

A aplicação do piso salarial profissional nacional ocasionou discussões no setor educacional dos municípios e dos estados, bem como, entre os governantes e os trabalhadores em educação, especialmente, em relação ao valor especificado para o piso e o que foi considerado como PSPN, sendo questionado pelos Estados por meio de ingresso de ação direta de inconstitucionalidade ao STF.

A exemplo da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.848, do Distrito Federal, julgada em 13 de novembro de 2012, pelo Ministro Relator Joaquim Barbosa, na época interposta por governadores dos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina, para que fosse suspenso, com efeitos retroativos, o artigo 5º, parágrafo único, da Lei do Piso. O dispositivo, conforme os autores da ação, estipula como critério para o reajuste anual do piso nacional dos professores da educação básica um índice divulgado pelo MEC (BRASIL, 2021a).

Os referidos Estados alegaram que o dispositivo supramencionado, ao adotar um critério do governo federal acarreta o aumento real de remuneração, bem como, incorre em uma série de inconstitucionalidades, sobretudo ao que tange à autonomia dos estados e municípios para elaborar seus próprios orçamentos e fixar os salários de seus servidores.

Tal dispositivo, para eles, contraria o artigo 206, inciso VIII, da Constituição Federal, e o artigo 60, inciso III, letra “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os quais regulamentaram que o piso salarial profissional nacional do magistério deve cumprir previsão legal, ou seja, obrigados a cumprir a legislação vigente (BRASIL, 2021a).

O entendimento acolhido nesta decisão do STF, foi de não provimento, ou seja, indeferimento da liminar proposta pelos estados requerentes; tendo repercussão geral, pois, todos os tribunais do país adotaram tal posicionamento em processos com o referido objeto de não complementação da União em caso de estados e municípios não alcançarem a receita mínima para pagamento do reajuste salarial aos professores.

Dessa forma, reforça-se a ideia de omissão da União perante ao regime de colaboração para com estados e municípios, de forma que estes tiveram que arcar com o ônus deste custo, apesar de estarem amparados em pôr um dispositivo legal (BRASIL, 2007, art. 4º).

Já, em dezembro de 2012, foi indeferida a liminar, e o julgamento do mérito da ADI nº. 4.848, somente foi concluído em fevereiro de 2021, com a decisão, por unanimidade, da constitucionalidade do critério de reajuste do piso nacional dos professores.

Assim, novamente governadores pedem ao STF a concessão de liminar para suspender os efeitos retroativos, do artigo 5º, parágrafo único, da Lei do Piso, solicitando sua inconstitucionalidade, pois alegam que esta lei tem por critério o reajuste anual do piso nacional dos professores da educação básica, índice divulgado pelo MEC (BRASIL, 2021a).

Ainda, os Estados alegam que a atualização do valor anual do piso nacional do magistério tem sido divulgada por portarias do MEC, que calculam o percentual de crescimento do valor do custo do aluno dos anos iniciais do ensino fundamental. Então, não há segurança jurídica quanto aos critérios adotados e realização de previsão orçamentária pelos entes federados, obrigados a aditar o referido piso.

Para os governadores o MEC estaria contrariando o artigo 206, inciso VIII, da Constituição Federal e o artigo 60, inciso III, letra "e", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no sentido de que a instituição do piso salarial profissional nacional do magistério deve ser imposta por meio de lei. Logo, sua atuação deve respeitar o princípio da reserva legal, o que não ocorreu.

Retomando a discussão da remuneração docente, em seu voto, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, destacou a relevância da valorização dos profissionais da educação para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, bem como reiterou que por meio da educação há a possibilidade de se

construir uma sociedade livre justa e solidária, objetivando o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 2021a).

Ainda, alegou o ministro que a EC nº. 53/2006, incluiu o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública como princípio do ensino brasileiro, bem como determinou que os Estados e os municípios devem destinar parte dos recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, prevendo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2021a).

Para o Supremo Tribunal Federal o FUNDEB prevê a definição, na esfera nacional, do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e que o MEC por meio de portarias interministeriais, dispõe sobre o valor anual mínimo.

Dessa forma, o propósito da edição de atos normativos pelo MEC a nível federal, tem a pretensão de uniformizar a atualização do piso nacional do magistério em todos os níveis federativos, já que diferenças relativas aos sistemas de ensino regionais somente reforçaram as desigualdades regionais.

Logo, o STF adotou o entendimento de que não existe violação aos princípios de separação dos poderes e da legalidade, já que o piso salarial é previsto e tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na Lei do Piso, sendo fixado um valor mínimo que pode ser aumentado de acordo com realidade de cada ente federado. Ainda, destacou que o MEC apenas delimitou os parâmetros para adequação das leis locais à legislação federal e à Constituição Federal (BRASIL, 2021a).

Em sessão virtual concluída em 26 de fevereiro de 2021, o plenário do Supremo Tribunal Federal, da ADI nº. 4.848, por unanimidade de votos o STF entendeu ser constitucional a norma Federal que prevê a atualização do piso nacional do magistério da educação básica (BRASIL, 2008, art. 5º, parágrafo único), validando-se o dispositivo que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica.

5.4 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.145

O governo de Minas Gerais ajuizou uma Medida Cautelar, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.145, visando o não pagamento do reajuste do Piso Salarial do Magistério, do ano de 2022, e demais reajustes aprovados pela Assembleia Legislativa. Importante esclarecer que o julgamento teve início no dia 20/05/2022, não sendo sobre o mérito da causa, mas da medida cautelar, que é uma medida provisória (BRASIL, 2022a).

Cabe mencionar que o julgamento do mérito deste processo ainda aguarda agendamento, sendo neste questionado os dispositivos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, a respeito do aumento substancial das despesas em desacordo com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); do vício de iniciativa pois seria matéria privativa do Executivo; e da ausência de estimativa de impacto orçamentário.

Isso porque, os artigos supracitados, foram introduzidos, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do governador que tratava da revisão geral anual dos subsídios e dos vencimentos básicos de servidores do executivo. Apesar de o governador ter vetado essa emenda, a Assembleia Legislativa derrubou o veto.

Reitera-se que o objetivo da Lei nº 24.035/2022 era aplicar aos vencimentos o índice de 10,06% (dez por cento, com seis avos), correspondente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no ano de 2021.

Contudo, após as emendas, a norma concedeu mais 14% (quatorze por cento) às carreiras ligadas à segurança pública e à saúde, e mais 33,24% (trinta e três por cento, com vinte e quatro avos) as carreiras relacionadas à educação básica, em decorrência da atualização do piso salarial nacional, a partir de 1º de janeiro de 2022 (MINAS GERAIS, 2022, art. 10).

Já, institui o auxílio social de 40% (quarenta por cento) da remuneração básica, cuja primeira parcela deveria ser paga no referido mês, e anistiava faltas de profissionais da educação que aderiram à movimentos grevistas (MINAS GERAIS, 2022, art. 11).

Assim, o Ministro Barroso em seu voto no Plenário Virtual, o relator defendeu o referendo a sua decisão com base, principalmente, no requisito relacionado à

urgência, em razão do risco pelo impacto estimado em R\$ 8,68 bilhões, caso os pagamentos fossem realizados, tendo em vista que se trata de verba alimentar a ser recebida de boa-fé pelos servidores.

Dessa forma, seu entendimento, também, confirmado pelo colegiado, é que os artigos 10 e 11, da Lei 24.035/2022 não têm pertinência temática com a proposta original e tratam de questões que, também, deveriam ser objeto de iniciativa do governador, sendo normas que dispõem sobre a remuneração e cargos da administração pública estadual, que provocam um aumento nas despesas públicas (BRASIL, 2022a).

Frente ao exposto, percebe-se que o controle judicial das políticas públicas de remuneração docente pode ser considerado um instrumento a mais na tentativa de se assegurar sua efetividade, mas, na atualidade, devido às representações e aos resultados obtidos, tem-se apenas assegurado o controle do pagamento do piso, o que reduz o alcance dessa política e enfraquece a classe e o reconhecimento social da profissão.

Enfim, estas jurisprudências, refletem uma batalha nos tribunais pela manutenção e preservação do princípio da remuneração docente, constata-se o quanto uma lei boa, não consegue se materializar na realidade da classe trabalhadora docente e na qualidade do ensino brasileiro, bem como não consegue se alicerçar enquanto autonomia dos entes federados; de forma a ferir a segurança jurídica do direito à educação e o princípio do trabalho digno a classe de trabalhadores da educação no Brasil.

No caso do critério de reajuste do piso, a dificuldade de cumprimento da legislação torna-se evidente, ao ponto de que a própria Presidência da República, após sancionar a Lei nº 11.738, em 16 de julho de 2008, enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 3.776, no dia 23 de julho do mesmo ano, ou seja, uma semana após a sua publicação, com a proposta de atualização em janeiro do valor do piso pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) nos doze meses anteriores à data do reajuste BRASIL, 2008a).

Cabe esclarecer que a PL nº 3.776, no dia 23 de julho de 2008, visa alterar a Lei do Piso, que regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir novo piso salarial

profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2008a).

Pinto (2009) alega, que desde 2008, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) manifesta-se favorável à aprovação do texto original do PL nº 3.776/2008, justificando que os ganhos reais nos vencimentos do magistério devem ser negociados entre os governos locais e seus professores. Assim, o critério de reajuste vigente tem implicado aumento do valor do piso acima da inflação, dos reajustes do salário-mínimo e do crescimento da receita do próprio FUNDEB (BRASIL, 2008a).

Em contraponto, essas jurisprudências do STF ocorrem no momento em que a Lei do Piso necessita de atualização, em alinhamento com a Emenda Constitucional nº 108/2020, que criou o FUNDEB permanente (BRASIL, 2008a).

Após sucessivos reajustes, o valor do piso para o ano de 2022 foi definido pelo Ministério da Educação (MEC) no valor de R\$ 3.845,63, por meio da Portaria nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, em homologação ao Parecer nº 02/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31 de janeiro de /2022, da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Ocorre que, a ausência de lei específica, conforme disposto no inciso XII do artigo 212-A da Constituição Federal, trouxe os seguintes questionamentos: É necessária nova legislação dispondo especificamente acerca do piso nacional do magistério? A Lei federal nº 11.738/2008, e seus critérios, continuariam vigentes e poderiam ser aplicados enquanto não editada essa lei específica prevista na Constituição Federal?

Em meados de 2021, quando da estipulação do novo piso, houve grande repercussão sobre a aplicabilidade ou não da regra, diante da revogação da Lei do Piso, assim o MEC solicitou análise e emissão de parecer jurídico à Advocacia Geral da União (AGU).

Dessa forma, devido a relevância da temática em âmbito nacional, por meio do Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, entendeu-se não ser correto aplicar a Lei do Piso, tendo em vista as mudanças ocorridas na Constituição Federal, impactando no critério de reajuste do piso salarial e na complementação da União para a área da educação (BRASIL, 2021b).

Todavia, a Secretaria de Educação Básica apresentou nova consulta a respeito da interpretação normativa relativa ao piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública, especificamente para que a Consultoria Jurídica do MEC se manifestasse acerca da possibilidade de uma interpretação no sentido de utilizar para 2022, de forma extensiva, a mesma parametrização e tratamento dado pela Lei do Piso diante da inexistência de uma lei específica a atualizada para substituí-la (BRASIL, 2021b).

Nesse sentido, foi emitido o Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, Processo nº 23000.002248/2022-24, que entende ser possível a utilização dos critérios da Lei do Piso como forma de remediar a lacuna normativa após a EC nº 108/2020, e, conseqüentemente, resultando na homologação do parecer pelo MEC, de forma a aprovar a elevação do piso nacional para R\$ 3.845,63, como forma de reajuste do piso salarial para o ano de 2022 (BRASIL, 2022b).

Percebe-se nestas decisões que há um distanciamento entre as normas e a realidade dos docentes, bem como o desrespeito dos entes federados para com a remuneração docente, principalmente, ao que tanque o quesito remuneração, o qual somente é concedido por meio da judicialização; fato que enfraquece as políticas públicas e reforçam a omissão do Estado para com a educação.

Arce (2001) afirma que a carreira docente no Brasil jamais foi valorizada, resultando na pouca atratividade da carreira e feminização da profissão, pautadas na concepção de que a remuneração baixa era suficiente para as mulheres, as quais eram destinadas aos trabalhos domésticos ou de criação dos filhos.

Para Rosemberg (2009) as mulheres foram privadas do mercado de trabalho e a docência seria uma das formas de ingresso nesta área, de forma a submetê-las a jornadas compatíveis com as atribuições domésticas e a baixa remuneração, pois as mulheres não eram arrimo de família. Nesse sentido, da análise normativa acerca das políticas educacionais, observa-se uma contradição, entre o que se preceitua e a realidade escolar, tendo como parâmetro a Constituição Federal.

Saviani (2011) relata que as conquistas do direito à educação e à escola pública, são avanços legislativos, mas não atenderam suas expectativas, pois a maioria de seus dispositivos não chegaram a ser efetivados ou foram distorcidos do sentido original, a exemplo da gestão democrática com maior atuação docente

na gestão escolar, que na realidade acabou sendo implementada como meio de atribuir a responsabilidade dos professores pelos resultados da educação.

Frente a judicialização das políticas públicas de remuneração docente, o poder judiciário exerce controle acerca da efetivação de direitos humanos fundamentais, além de analisar demandas que pleiteiam remuneração condigna e condições adequadas de trabalho, estende-se ao cumprimento do direito à educação de qualidade, sendo essencial ao exercício de cidadania e democracia.

Cabe esclarecer que este estudo optou pela análise da remuneração docente para análise dos processos que tramitaram no STF; apesar de ser de conhecimento que esta não é o único elemento que compõe o reconhecimento da categoria profissional dos professores, mas sendo composta por meio da “[...] formação intelectual, a constituição de uma identidade profissional e o pagamento de salários dignos a professores” (MONLEVADE, 2000, p. 282).

Ademais, o piso salarial, diferentemente do salário mínimo, não se restringe a garantir a subsistência, mas sim o reconhecimento profissional dos docentes, que compreende à remuneração, as condições de trabalho, reconhecimento social, entre outros quesitos.

Por fim, após essa análise das decisões do STF sob a Lei do Piso, importa destacar que após um ano de sua publicação, foi regulamentada a Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, pelo Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica, que fixou as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica pública, de acordo com o art. 6º da Lei do Piso, e com base nos art. 206 e 211 da Constituição Federal, bem como nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), e no art. 40 da Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB).

Essa resolução estabelece algumas diretrizes que os entes federados devem seguir ao formular os planos de carreira dos professores, tais como: a participação destes nas tomadas de decisão e elaboração de dos projetos pedagógicos, condições de trabalho adequadas, e formação inicial e continuada, ingresso na carreira por concurso público, remuneração adequada e nunca inferior ao piso salarial, equiparação e progressão salarial (BRASIL, 2009, art. 5º, I-XII).

Nogueira (2012) considera que a referida resolução, apesar de estabelecer dispositivos relevantes para valorização dos docentes, não evidenciou de forma

clara ou previsão de prazos para a implementação destes, deixando subentendido uma norma programática, ou seja, sugerindo algo a ser materializado no futuro. Apesar, de de tal omissão a Resolução nº 2 foi essencial para melhorias nas condições de trabalho dos docentes (BRASIL, 2009).

Percebe-se que o posicionamento do STF perante as ações relativas à remuneração e reajuste salarial utiliza-se dos métodos interpretativos mencionados na seção 2. Entretanto, questões relativas à remuneração e reajuste de piso salarial ainda continuam sendo descumpridas pelos entes federados, sendo resolvidas por meio da judicialização, fato que enfraquece as políticas públicas relativas à remuneração docente e reforça a necessidade de se buscar auxílio do poder judiciário.

Fato que reforça a ideia do longo distanciamento entre as normas e a realidade da educação básica e da remuneração docente no Brasil. As políticas públicas são um processo que deve estar em evolução, mas, hodiernamente, falta o reconhecimento e obediência do poder público para com o direito à educação e remuneração docente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise e compreensão das jurisprudências do STF a partir da remuneração docente e da Lei do Piso, oportunizou uma reflexão sobre a efetividade de políticas públicas educacionais relativa a remuneração dos professores; bem como a verificação da atuação do poder judiciário no controle dos direitos fundamentais e efeitos da judicialização na ausência de materialização das supramencionadas políticas.

Dessa forma, a verificação de tais decisões, bem como a interpretação das normas jurídicas e dos princípios do mínimo existencial, não retrocesso, segurança jurídica e reserva do possível, direcionou este estudo a concluir que ainda não se atingiu no Brasil uma remuneração digna para professores da educação básica.

Importa reiterar, que a Emenda Constitucional nº 108 reafirmou o piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública, porém, está ainda não foi regulamentada por uma lei específica (BRASIL, 2020, art. 212-A, XII). Logo, de acordo com parecer da Advocacia Geral da União a Lei do Piso continua em vigência até que haja a regulamentação de uma lei específica para o piso salarial dos professores.

Essa questão remete a impressão de que os gestores públicos não possuem compromisso com uma educação universal e de qualidade, vislumbrando o interesse destes no descumprimento das normas, pois o custo de seu cumprimento utilizando a via judicial é menor em termos econômicos do que efetivar à remuneração docente, ou seja, as custas processuais têm pequeno valor, em comparação ao reajuste do piso salarial dos professores. Ademais, essas ações se prolongam durante anos, sendo uma forma de ganhar tempo ou postergar a obrigação do poder público na materialização do direito à educação e da remuneração docente.

As jurisprudências analisadas por este estudo contemplam discussões relativas a aspectos econômicos e financeiros, sem o devido respeito e reconhecimento do Estado pela qualidade da educação e condições de trabalho digno para os professores da educação básica. Observa-se que a interpretação do STF acerca dos reflexos da Lei do Piso veda o cômputo de outras verbas para atingir seu valor, de forma a não incluir no piso salarial a titulação e as gratificações.

Logo, quaisquer outras vantagens não integram o piso salarial, ou seja, não podem ser utilizadas para atingir o vencimento inicial de acordo com o montante estabelecido em lei, assim esse cálculo demonstra como os gestores públicos resistem em valorizar a docência buscando meios para reduzir a efetividade de tais políticas públicas relativas à remuneração docente, apesar de sua regulamentação estar vigente a nível nacional, ou seja, em todo o país.

Dessa forma, nas ações diretas de inconstitucionalidade analisadas vislumbra-se o impacto da Constituição Federal e de suas emendas no campo da educação, ao dedicar capítulo específico ao direito à educação (BRASIL, 1988, Capítulo III, Seção I), bem como reconhecê-lo como direito fundamental social. Assim, apesar dos gestores públicos terem autonomia e discricionariedade para priorizarem as demandas sociais frente ao direito à educação, não é permitido a sua exclusão do orçamento público e nem de ações para suprir as necessidades dos direitos sociais. Isso porque, de acordo com o preceituado pela Constituição Federal todos os gestores públicos são obrigados a formular e implementar políticas públicas que tem como intuito materializar e efetivar o direito à educação.

Nesse aspecto, até que a efetivação da remuneração docente seja eficiente, a regulamentação de políticas públicas é um passo significativo, pois possibilita a fiscalização dos atos da gestão pública para alcançá-la. Sendo essa fiscalização exercida por meio 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, principalmente, ao que tange os recursos destinados ao campo da educação, bem como à folha de pagamento dos professores. Apesar, de não ser suficiente a destinação de no mínimo 60% (sessenta por cento) do montante total do recurso ao salário dos professores, e caso esse percentual não seja cumprido ou haja desvio dessa aplicação financeira, surge a penalidade de responsabilidade civil, administrativa, criminal, também, havendo a possibilidade de inelegibilidade política do administrador público.

Dessa forma, esses fundos, também demonstram a origem das verbas para custear à educação, sendo necessária uma dotação orçamentária, razão pela qual o orçamento torna-se um meio de limitação para a implementação e continuidade das políticas educacionais. Isso porque, a Lei do Piso ao fixar um valor mínimo

inicial a carreira, jornada de trabalho e obrigatoriedade de formação continuada, demonstra a efetivação da valorização dos docentes, pois não basta a remuneração, sendo necessárias uma carreira atrativa, a planos de progressão, à formação inicial e continuada dos professores.

Além disso, o estudo da norma por si só não possibilita a compreensão da política pública de remuneração docente, mas sim o mero conhecimento das regras que devem ser cumpridas pelos gestores públicos para que possam estabelecer estratégias e formas de materializá-las na realidade das escolas e dos professores. Nesse sentido, possibilitou uma sobre os mecanismos e instrumentos processuais utilizados pelos que judicializam as políticas públicas de remuneração docente, quer para exigir seu cumprimento, como para tentar impedi-lo.

Posto isso, o acesso à justiça enquanto direito fundamental preceituado na Constituição Federal torna-se um mecanismo importante para cobrar da gestão pública o cumprimento de tais políticas públicas. Cabe reiterar que há várias ações postas à disposição do cidadão, do Ministério Público, da sociedade civil e demais representatividades de classes para controlar judicialmente a ação ou omissão do poder público.

Contudo a judicialização demonstra-se adequado para efetivação das políticas públicas, contudo, com base na análise das decisões adotadas pelo STF percebe-se uma limitação no cumprimento do piso salarial dos professores, bem como de sua atualização. Isso porque, os Estados alegam a ausência de recursos, e que tal aumento impactaria negativamente no orçamento público, ocasionando prejuízos a outras áreas do setor de direitos sociais, tais como a saúde.

Dessa forma, em regra, as jurisprudências tinham por objeto à remuneração docente, de forma a prejudicar o reconhecimento social dessa categoria profissional, pois a garantia de tais decisões do STF não é suficiente para se reconhecer ou assegurar as condições de trabalho digno. Ocorre que ao restringir as discussões acerca da remuneração docente, em prejuízo a outros aspectos importantes da profissão, a exemplo da formação, da carreira, da jornada de trabalho, de condições de trabalho digno, entre outras; contribui para o não reconhecimento social da docência como uma categoria profissional.

Posto isso, esse estudo possibilitou a compreensão da judicialização como forma de assegurar a efetividade das políticas públicas de remuneração docente;

apesar do poder judiciário, hodiernamente, somente assegurar o controle do pagamento do piso salarial, de forma a promover o enfraquecimento de tais políticas e o reconhecimento social dessa categoria profissional. A exemplo da Lei do Piso que “não pegou”, pois percebe-se uma certa conveniência da gestão pública em não a reconhecer e a preferência em se judicializar, postergando a materialização de direitos amplamente reconhecidos pela Constituição Federal, daí percebe-se o enorme distanciamento entre as normas e a realidade da educação e do piso salarial dos professores no país.

REFERÊNCIAS

- ARCE, Alessandra. Documentação oficial e o mito da educadora nata na educação infantil. **Revista Cadernos de Pesquisa**, 113 n., jul., 2001.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, 18 v., 51 n., fev., 2003.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas. **Revista Direito GV**. Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo; 8(1), jan./jun., 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.
- BOLLMANN, Maria Da Graça Nóbrega; SOUZA, Débora. Carreira e Remuneração do Magistério Público de Santa Catarina: legislação estadual e seus impactos. **Revista de Financiamento da Educação**. FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Porto Alegre, 9 v., 10 n., 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.145**. 2022a. Tribunal do Pleno, Minas Gerais, Julgado em 30 de maio de 2022, Publicação em 20 de junho de 2022, Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761402976>. Acesso em: 05 de ago. 2022.
- BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU, Processo nº 23000.002248/2022-24. 2022b. **Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública para o ano de 2022**. Disponível em: http://wordpress-direta.s3.sa-east.amazonaws.com/sites/11/wp-content/uploads/2022/02/11145732/PARECER-PISO-2022-SEI_MEC-3110679-Parecer2676.pdf. Acesso em: 5 de ago. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848**. 2021a. Tribunal do Pleno, Distrito Federal, Julgado em 01 de março de 2021, Publicado em 05 de maio de 2021, Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204848%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 05 de ago. 2022.
- BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). Parecer nº 00990/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU/2982772. 2021b. **Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, para o ano de 2022**. Disponível em: <http://wordpress-direta.s3.sa-east-1.amazonaws.com/sites/11/wp-content/uploads>

/2022/02/11145732/PARECER-PISO-2022-SEI_MEC-3110679-Parecer2676.pdf. Acesso em: 5 de ago. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. **Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2020/emendaconstitucional-108-26-agosto-2020-790577-norma-pl.html>. Acesso em: 23 de ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 956.475.** Rio de Janeiro, Julgado em 12 de maio de 2016, Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reserva-possivel-nao-justifica-falta.pdf>. Acesso em: 19 de jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 de jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. **Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.167. 2011b. Distrito Federal, Órgão Julgador Tribunal do Pleno, Julgado em 27 de abril de 2011, Publicado em 24 de agosto de 2011, Relator Ministro Joaquim Barbosa

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica. Resolução 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.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf. Acesso em: 11 de jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Congresso Nacional. Projeto de Lei (PL) nº 3.776, no dia 23 de julho de 2008. 2008a. **Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho**

de 2008, que 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. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=405482>. Acesso em: 30 de jul. 2022.

BRASIL. Lei. nº 11.738, de 16 de julho de 2008. 2008b. 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. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm. Acesso em: 26 de jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 18 de jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 07 de jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.946**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Julgado: 29 de abril de 1999, Publicação: 14 de setembro de 2001. Relator Ministro Sydney Sanches. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771281/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1946-df/inteiro-teor-100487435>. Acesso em: 20 de jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.264, 19 de junho de 1997. **Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm. Acesso em: 20 de jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. 1996a. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm. Acesso em: 11 de jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. 1996b. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996. 1996c. **Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/em14.htm. Acesso em: 20 de ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 20 de jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. 1990. **Promulgação da Convenção sobre os Direitos das Crianças**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 20 de ago. 2022.

BRITO, Vera Lúcia Alves. Ajuste Fiscal e os recursos para a educação de Minas Gerais, In: CAMARGO, Rubens Barbosa; JACOMINI, Márcia Aparecida. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa**. São Paulo, Xamã, 2015.

CAMARGO, Rubens Barbosa. Salário docente. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, CAMARGO, Rubens Barbosa de *et al.* Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**. ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, 25 v., 2 n., maio/ago. 2009.

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. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação. 34 v., 2 n., mai. /ago., 2018.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Revista do Programa de Pós-graduação em Educação Mestrado Acadêmico em Educação e Formação Humana da Faculdade de Educação da UEMG**. Belo Horizonte, 14 v., 17 n., jul. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB, repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará, 1996 a 2009**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COÊLHO, Marcos Vinicius Furtado. **Garantias constitucionais e segurança jurídica**. 1. ed., 2. reimp., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CUNHA JR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed., Salvador: Juspodivm, 2011. p. 761

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? Nuances: estudos sobre Educação. **Revista Formação. UNESP – Universidade Estadual de São Paulo**. XVII ano, 17 v., 18 n., jan. /dez., 2010.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, 27v., 96 n., set./out. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DIGIÁCOMO, Murilo José. Instrumentos jurídicos para garantia do direito à educação. In: LIBERATI, W.D. (Org.). **Direito à educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**. CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 23 v., 80 n., set. 2002.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **Por que ser professor? Uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil**. UFMG. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 18 ano, 2004.

FARENZENA, Nalú. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, 13 v., 26 n., mai. /ago. 2019.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Vencimento salarial de professores e fundos contábeis em Campo Grande (MS). In: CAMARGO, Rubens Barbosa; JACOMINI, Márcia Aparecida. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2015.

FRANÇA, Magna *et al.* Política de valorização do magistério público: os planos de cargos, carreira e remuneração das redes estadual do Rio Grande do Norte e municipal de Natal e o piso salarial profissional nacional. **Revista Educação em Foco: Belo Horizonte**, 15 ano, 19 n., jun., 2012.

FREIRE, Luisa. **O discurso sobre a remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil (2005-2015)**. UFPR, 309 p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 3 ed., 2010.

GROCHOSKA, Marcia Andreia. **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**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Belo Horizonte: Editora Líder, 2001.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MAIA, Elizangela Tiago. **Controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados/MS, 2021.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, jul./set. 2007.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAS GERAIS. Lei Ordinária nº 24035, de 4 de abril de 2022. **Dispõe sobre a revisão geral do subsídio e do vencimento básico dos servidores públicos civis e militares da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, altera a Lei Delegada nº 37, de 13 de janeiro de 1989**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-24035-2022-minas-gerais-imprimir-documento-lei-24035-de-04-04-2022-texto-original>. Acesso em: 5 de jun. 2022.

MONLEVADE, João Antônio Cabral. **Valorização Salarial dos Professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas/São Paulo, 2000.

NOGUEIRA, Ana Lúcia Horta. Concepções de “trabalho docente”: as condições concretas e os discursos das prescrições oficiais. **Revista Educação e Sociedade**. CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 33 v., 121 n., out./dez., 2012.

NUNES JR., Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PINTO, José Marcelino de Resende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Revista Educação e sociedade**. CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 39 v., 145 n., 2018.

PINTO, José Marcelino de Resende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Revista Educação e Sociedade**. CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 28 v., 100 n., 2009.

PINTO, José Marcelino de Resende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade inicial na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. 22 v., 20 n., jul./dez. 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 20 ed., São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

RAWLS, John. **Justiça como igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ROCHA, Ana Claudia Dos Santos. **A efetividade das políticas de valorização docente pela via judicial**. Tese (Doutorado em Educação) -Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Mato Grosso do Sul. 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 e UNESCO, Coleção Educação Para Todos, 10 v., 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 15 v., 44 n., mai./ago., 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SCAFF, Elizangela Alves da Silva; GOUVEIA, Andréia Barbosa; FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. O protagonismo da CNTE nas disputas pelas garantias constitucionais no campo da educação. **Revista Educação e Políticas em Debate**. Universidade Federal de Uberlândia (UFU). 7 v., 2 v., mai./ago. 2018

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Crítica à teoria dos custos dos direitos**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

STRECK, Lênio 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.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo, Cortez, 2019.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. Piso salarial e federalismo: Muitos passos e compassos. **Revista Retratos da Escola**, Conselho Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE), Brasília, 6 v., 10 n., jan. /jun. 2015.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial “à brasileira”. **Revista Direito GV**, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo. 4(2), jul./dez., 2008.

WEBER, Silke. O plano nacional de educação e a valorização docente: confluência do debate nacional. **Revista Cadernos CEDES**, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 35 v., 97 n., 2015.

ARTIGOS DE PÁGINAS DA INTERNET

FREITAS, Vladimir Passos. **Creches, ativismo judicial e reflexos nos municípios.** 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-09/segunda-leitura-creches-ativismo-judicial-reflexos-municipios>. Acesso em: 30 de jun. 2022.

GRANJA, Cícero Alexandre. **O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais.** *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI ano, 119 n., dez., 2013. Disponível: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14052. Acesso em: 25 de ago. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas.** 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pessupoe-escolhas-tragicas>. Acesso em: 20 de jun. 2022.