



## **O PSPN NA PAUTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: disputas na arena política e construção da agenda educacional**

### **THE PSPN AS PUBLIC POLICIES: Disputes in the political arena and construction of the educational agenda**

### **EL PSPN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Disputas en el ámbito político y la construcción de la agenda educativa**

Daniel Santos Braga <sup>1</sup>

#### **RESUMO**

Este artigo analisa a emergência do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – PSPN, nas discussões de políticas de valorização docente no Brasil. Para isso, à luz da teoria das arenas políticas de Lowi e da formação de agendas de Kingdon, faz uma discussão sobre os principais fatores, atores e o contexto político que levaram ao surgimento dessa pauta, assim como sua inclusão e permanência na agenda. Realizou-se uma reflexão sobre os referenciais teóricos escolhidos e uma análise documental da legislação educacional a fim de se compreender o lugar do piso nos quadros das políticas de valorização docente. Procurou-se evidenciar quais atores sociais incidiram na sua criação e de que forma se deu essa influência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas. Arenas políticas. Formação da agenda. Remuneração docente. PSPN

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the emergence of the National Professional Salary Floor for Professionals of the Public Teaching of Basic Education - PSPN, in the discussions of policies of teacher valorization in Brazil. To this end, in light of Lowi's theory of political arenas and kingdon's agenda formation, he discusses the main factors, actors and the political context that led to the emergence of this agenda, as well as its inclusion and permanence on the agenda. A reflection was carried out on

---

<sup>1</sup> Doutorando em *Educação: Conhecimento e Inclusão Social* pela UFMG. Professor Centro Universitário Newton Paiva. Experiência docente e como coordenador pedagógico na educação básica na Rede Estadual de Minas Gerais e na Prefeitura de Belo Horizonte. ORCID: 0000-0001-5075-4570. E-mail: daniels.braga@yahoo.com.br



the theoretical references chosen and a documental analysis of the educational legislation in order to understand the place of the floor in the frameworks of the policies of teacher valorization. We tried to highlight which social actors had a focus on its creation and how this influence occurred.

**KEYWORDS:** Public policies. Political arenas. Agenda formation. Teacher remuneration. PSPN

## RESUMEN

Este artículo analiza el surgimiento del Piso Nacional de Salarios Profesionales para Profesionales de la Enseñanza Pública de Educación Básica - PSPN, en las discusiones de políticas de valorización de maestros en Brasil. Con este fin, a la luz de la teoría de Lowi de los ámbitos políticos y la formación de la agenda de Kingdon, discute los principales factores, actores y el contexto político que condujo al surgimiento de esta agenda, así como su inclusión y permanencia en la agenda. Se realizó una reflexión sobre las referencias teóricas elegidas y un análisis documental de la legislación educativa con el fin de comprender el lugar de la planta en los marcos de las políticas de valorización del profesorado. Tratamos de destacar qué actores sociales se centraron en su creación y cómo se produjo esta influencia.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas. Arenas políticas. Formación de la agenda. Remuneración del profesorado. PSPN

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um processo de significativas mudanças na área educacional, registrando ampliação da oferta e acesso à educação escolar (CURY, 2008). Se em um primeiro momento a demanda foi por ampliação das vagas nas escolas públicas, em um contexto posterior as discussões se voltaram para as condições em que a educação era ofertada e a relação dessas condições com a qualidade do que era ensinado (CARRERA; PINTO, 2007). Com o aumento do número de matrículas seguiu-se um crescimento no número de professores(as) para atender o afluxo de novos estudantes. A paulatina organização desses(as) professores(as) em prol de lutas por melhoria das condições de vida e trabalho suscitaram uma série de discussões que acabaram



gravitando em torno de um termo que passou a fazer parte das políticas educacionais no país: a valorização docente. Nesse sentido, essas políticas ficam cada vez mais presentes nas pautas e reivindicações das associações e sindicatos de professores(as) e, também, nas discussões e nos discursos das administrações públicas e nos centros de pesquisas, com o aumento de publicações sobre o tema (WITTMANN; GRACINDO, 2001; SAMPAIO; MARIN, 2004; LEHER, 2010).

Valorização do magistério pode ser entendida como um conjunto de dimensões subjetivas e objetivas relacionadas a melhoria das condições de vida e trabalho dos(as) professores(as). Segundo Leher (2010), dentre as subjetivas estão o reconhecimento social, autorrealização e dignidade profissional. As objetivas compreendem o regime de trabalho; a carreira docente com possibilidade de progressão funcional; concurso público de provas e títulos; formação e qualificação profissional; tempo remunerado para estudos, planejamento e avaliação; condições adequadas de trabalho; e remuneração condizente com o nível de formação e com a relevância social da profissão (LEHER, 2010). No Brasil, uma das mais abrangentes políticas públicas de valorização docente é o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN), instituído pela lei 11.738 de 16 de julho de 2008.

Este estudo<sup>2</sup> se dedica a apresentar alguns apontamentos sobre a formação da agenda de políticas de valorização docente, em especial a inclusão da questão do piso salarial profissional na pauta do governo federal, a partir da perspectiva de arenas políticas. Buscou-se nas interações entre atores envolvidos, resultantes da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas (LOWI, 1964), aportes para a compreensão da construção da agenda no modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2010). Para esse propósito, o artigo está dividido em duas partes, além desta introdução. Na primeira seção é feita uma discussão sobre as teorias de arenas políticas e formação de

---

<sup>2</sup> A pesquisa contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



agenda (*agenda setting*). A segunda parte aborda o processo de formulação e aprovação da lei do PSPN.

## **2 ARENAS POLÍTICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA**

Para se compreender as políticas públicas de remuneração docente é necessário entender o Estado como um ator que toma decisões e, ao mesmo tempo, como uma arena de disputas em torno dos recursos públicos (JOBERT; MULLER, 1987). A análise das interações dos atores sociais, do Estado e das instituições, nesse entendimento, é essencial para a compreensão do processo político e do desenho das políticas públicas. Essas análises envolvem dinâmicas complexas, uma vez que as políticas não são elaboradas *ex nihilo*, mas a partir de outras anteriormente construídas que de certa forma, constroem e afetam as novas e tornam incremental as mudanças (LINDBLOM, 1959, 1979). Ou seja, uma nova política não é gerada em um vácuo institucional, mas é formulada e implementada em um contexto já existente.

Desta forma, a adoção de uma política causa traz ganhos e perdas para atores sociais diferentes. Por isso, para Theodore Lowi não seriam as disputas entre grupos que dariam origem às políticas públicas, mas o contrário: *policies determines politics* (LOWI, 1972). Com esse argumento, Lowi chama a atenção para cada tipo de política pública e seu potencial de apoio ou rejeição, a depender do grau de seu impacto, real ou esperado. As disputas em torno de uma decisão política passam por arenas diferenciadas, sendo, portanto, fundamental levar em conta os critérios de distribuição dos seus custos e benefícios entre os diversos atores da sociedade. Identificar quem ganha, o que ganha, quem perde e o que perde com a adoção ou rejeição de uma política, seria uma tarefa para analistas e gestores preocupados com desempenho do Estado e das políticas públicas. Assim, a política poderá ser classificada quanto a distribuição ou concentração de custos e



benefícios a toda a coletividade ou a grupos de interesses (MENY; THOENIG, 1992; CORRALES, 1999).

Em sua tipologia, Lowi (1964) apresenta três tipos ideais<sup>3</sup> de políticas públicas e suas arenas de disputas: as distributivas, aquelas decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais localizados do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo; as políticas regulatórias, que tem mais visibilidade e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse; e, por fim, políticas redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros (LOWI, 1964).

Dado que os interesses dos grupos sociais são diversos e que a adoção de políticas está articulada com esses interesses, questiona-se as razões que fazem algumas políticas que beneficiam um ou mais grupos da sociedade, a fazer parte da pauta de discussões em detrimento de outras? E por que outras políticas, que interessariam o grupo contrário, não entraram na pauta? Da mesma forma, por que algumas alternativas são escolhidas enquanto outras propostas são relegadas ao esquecimento? As respostas a essas questões exigem o uso das considerações sobre formação de agenda do americano John Kingdon (2010). Ele tece suas reflexões ao estudar a emergência da agenda de políticas públicas de saúde nos Estados Unidos. Esse autor teorizou sobre dois aspectos pré-decisórios em políticas públicas: a formação da agenda e a especificação de alternativas (KINGDON, 2010). Ele considera a existência de três tipos de agenda: não-governamental, governamental e de decisão. Enquanto a não-governamental seria aquela que contém assuntos que, mesmo relevantes e em constantes preocupação no país, não recebem atenção do governo; a governamental em que os assuntos são considerados relevantes e que, de maneira geral, recebem

---

<sup>3</sup> Em outro texto (1972) o autor apresenta uma quarta tipologia, as políticas constituintes, pouco citada ou analisada por Lowi no conjunto de sua obra. Políticas constituintes seriam aquelas que lidam com os procedimentos e definem as regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas.



atenção do governo, tanto na proposição de leis quanto na alocação de recursos (KINGDON, 2010).

Eventualmente, uma questão existente na sociedade, mas que não se constitui como uma agenda governamental pode passar a ser um problema de política pública. Essa passagem pode acontecer pela influência de três mecanismos básicos: eventos, crises e símbolos; indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação impedindo a manutenção da sua 'invisibilidade'; e *feedback* das ações governamentais a partir de sua avaliação orçamentária dos custos e gastos. De qualquer forma, dada a simultaneidade dos problemas que demandam atenção estatal, assim como a sua complexidade, o governo precisa decidir qual delas dará atenção mais detida. Essa agenda de decisão (*decision agenda*) se constitui exatamente a formulação e implementação de políticas públicas (KINGDON, 2010).

Assim, a agenda de decisões é afetada por múltiplos fluxos não intencionais. No processo pré-decisório do estabelecimento da agenda, os fluxos são o de problemas (*problem stream*), que se refere as questões subjacentes na sociedade, seja os da agenda governamental ou não; e o fluxo político (*political stream*), no qual os agentes políticos em suas disputas e acordos parlamentares e eleitorais geram um clima ou humor político. Já no processo pré-decisório da especificação das alternativas, o fluxo das soluções (*policy stream*) é onde são apresentadas e escolhidas soluções para o problema, seja através de consenso, pressão ou convencimento. Esses fluxos coexistem nos sistemas, em geral de forma independente um do outro, com regras e dinâmicas específicas. Porém, existem situações nas quais os fluxos convergem e surge uma janela de oportunidades para a elaboração de políticas públicas (*policy window*). Essas janelas são abertas de modo regular, por eleições ou de maneira extraordinária, em períodos de crise e desastres. Nesses momentos, os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) visíveis ou invisíveis, atuam para fomentarem a elaboração da política (KINGDON, 2010).



### **3 A TRAJETÓRIA DO PSPN COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Os anos que se seguiram ao término da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) aconteceu a expansão da educação escolarizada, no esteio da ascensão do Estado-providência. Esse período foi um momento de grande otimismo educacional, marcado pela modernização e democratização da educação, com a consolidação do direito à escola como prioridade internacional (LESSARD; CARPENTIER, 2016). Nesse contexto, muitos países buscaram desenvolver seu sistema escolar público, garantindo o direito à escolarização a todas as camadas sociais de seu território. A ampliação dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação concatenava com o ideal apregoado à época de que ela era a maneira de resolver diferentes problemas sociais e econômicos, tais como a pobreza, a discriminação e/ou maus hábitos de vida (LESSARD; CARPENTIER, 2016).

#### **3.1 A expansão da educação e a demanda por profissionais do ensino**

O Brasil também participou do esforço para a ampliação do atendimento educacional – ainda que com certo atraso. Para atender a essa nova demanda, foi necessário aumentar drasticamente o número de professores(as) (MONLEVADE, 2000). Esse aumento foi feito de maneira relativamente improvisada, admitindo-se formação de nível médio, cursos rápidos de suprimento formativo de docentes, complementação de formações de origens diversas, autorizações especiais para exercício do magistério a não licenciados e admissão de professores(as) leigos(as) (GATTI; BARRETTO, 2009). Com isso, o perfil docente no Brasil se modifica. Se antes, os quadros do magistério eram formados preferencialmente por professores, sobretudo professoras, oriundos(as) de classes médias urbanas,



agora esses passaram a ser recrutados(as) nas classes baixas, diversificando a categoria.

Esse conjunto de características contribuiu para uma paulatina precarização do trabalho docente. Dado o grande número de professores(as) que passaram a receber por meio do erário público, os impactos orçamentários foram significativos. Com o passar dos anos, o discurso da harmonização entre o desenvolvimento individual com as exigências da racionalidade econômica e do progresso democrático apregoado no período do grande otimismo da expansão do direito à escola entra em crise em meados dos anos de 1970. Em outras palavras, as promessas da democratização do acesso à educação escolar e do progresso econômico advindo com ela não se cumpriram (LESSARD; CARPENTIER, 2016). No Brasil a reação a precarização do trabalho docente coincidiu com o início da abertura política do regime militar, no final dos anos de 1970. Neste momento se rearticulam as associações docentes e os seus sindicatos que passam a pressionar por sua profissionalização e maior valorização. Neste contexto estouram greves de professores por diversas unidades da federação. Carlos Drummond de Andrade, no *Jornal do Brasil*, comenta sobre a greve de professores(as) de Minas Gerais em 1979, momento quando era organizada a União dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais, que deu origem ao Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (SindUTE/MG), e destaca a mudança do perfil docente e de postura diante da precarização:

Uma greve não é um acontecimento comum no Brasil. Se a greve é de professores, trata-se de caso ainda mais raro. E se os professores são mineiros, o caso assume proporções de fenômeno único. O que teria levado as pacatas, dóceis e modestíssimas professoras da capital e do interior de Minas Gerais a assumir esta atitude, senão uma razão também única, fora de qualquer motivação secundária e circunstancial? Uma razão de sobrevivência? É o que toda gente sente e pensa diante de centenas de municípios onde as mestras cruzaram os braços e aguardam a palavra do governador do Estado (DRUMMOND *apud* ROSSO, 2011).

Em outras palavras, a organização dos(as) professores(as) em torno da pauta da profissionalização e contra a precarização alça esse grupo a condição de um importante ator político na sociedade, com certo poder de barganha, o que se



reflete no crescimento das reivindicações por políticas distributivas e redistributivas. É desta nova posição, da ampliação da organização dos profissionais da educação e das mobilizações que seguiram nos anos posteriores que surgiu a luta por um piso salarial nacional.

### **3.2 As arenas de disputa pela agenda da valorização docente e o PSPN**

Ainda que o debate sobre um vencimento mínimo já existisse antes da redemocratização nos anos de 1980, é na Constituição de 1988 que a ideia se consolida. Ou seja, a precarização não se constituía um problema para a agenda governamental nos dizeres de Kingdon. Porém, a redemocratização e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 se constituíram como uma janela de oportunidades. Esta última se tornou local para onde convergia o fluxo dos problemas da sociedade brasileira e para se buscar possíveis alternativas para enfrentá-los. Organizados desde o final da década anterior, os(as) professores(as) tiveram poder de barganha suficiente para tornar a questão da precarização em um problema político, incidindo sobre a carta. Podemos considerar como atores visíveis desse processo o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, (CNTE). Nesse sentido, o inciso V do artigo 206 do texto constitucional passou a prever a valorização dos profissionais da educação mediante o pagamento de um piso salarial profissional.

Um segundo importante momento para a entrada da valorização docente na agenda política do país foi na Conferência Nacional Educação para Todos (CNET), em 1994. Neste momento discutia-se estratégias de implementação do Plano Decenal de Educação para Todos, compromisso que o país era signatário desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizado em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Participaram da CNET mais de 1.600 pessoas dentre dirigentes e técnicos do Ministério da Educação e dos sistemas estaduais e municipais de ensino; representantes da União Nacional de Dirigentes Municipais



de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) nos estados, de organizações não governamentais, dos poderes Legislativo e Judiciário; reitores e dirigentes universitários; sindicatos, professores e entidades vinculadas à educação; além das delegações de outros países (DUARTE; SANTOS, 2014). Diversos interesses, inclusive conflitantes estavam presentes nessa conferência, e o documento final da CNET, o Acordo Nacional de Educação para Todos refletia essas contradições. Pela primeira vez, o caráter nacional do piso entra como diretriz da política, sob influência da CNTE e com forte oposição dos entes subnacionais (VIERIA, 2010; DUARTE; SANTOS, 2014).

No período seguinte, uma nova conjuntura política se desenvolvia no país e era marcada por programas de desestatização e desregulamentação do papel do Estado, representando um contraponto às organizações sociais que reivindicavam políticas redistributivas, como no caso dos(as) professores(as). A correlação de forças fez com que no período subsequente ao da promulgação da Constituição, o governo Collor (1990-1992) e principalmente os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) arrefecessem o processo de consolidação do PSPN. Outros atores políticos ascenderam aos centros políticos do país e conseguiram colocar suas demandas na agenda governamental. A posição destes atores se refletiu no Plano Diretor criado em 1994, formulado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na gestão do ministro Bresser Pereira, e no ajuste fiscal, materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Estas políticas eram preconizadas, principalmente, por organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O ajuste fiscal e a reforma do Estado eram políticas de governo que, entre outras, visavam a ajuda financeira e técnica dessas instituições, assim como para captar recursos de investidores ligados aos órgãos. Para isso, o governo federal precisava mostrar austeridade fiscal e se adequar a uma série de exigências macroeconômicas como o corte de despesas e ajustes estruturais, privatização de setores empresariais e produtivos do estado, desregulamentação da economia e a



focalização nos gastos com social (BRAGA; LOPES, 2019). O Banco Mundial e o FMI atuaram na assessoria para o novo perfil do Estado brasileiro e elevação da sua eficiência econômica uma vez que este se ateria algumas funções consideradas essenciais (POCHMANN, 2004). Em outras palavras, nos anos de 1990, o país passou a adotar políticas liberais, a fim de se inserir nas relações internacionais capitaneadas pelos organismos multilaterais.

Em linhas gerais e particularmente para a política educacional, o Banco Mundial orientava: i) prioridade no atendimento ao Ensino Fundamental; ii) maior eficácia da educação; iii) predominância dos aspectos administrativos sobre os pedagógicos; iv) descentralização e autonomia das escolas locais; v) e análise econômica como critério de reorientação da atuação dos gestores. (ALTMAN *apud* SILVA *et al*, 2008). No campo da elaboração orçamentária, as determinações das instituições financeiras aos países candidatos a recursos financeiros, como o Brasil, passavam por uma contraditória redefinição do papel do estado. Este assumia, ao mesmo tempo, a responsabilidade da elaboração de currículos e de avaliações institucionais, se desresponsabilizava com as políticas locais de financiamento, se arrogando no papel de complementar (PERONI, 2003).

Parte dessas políticas pode ser percebida quando da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Alguns dos objetivos declarados do fundo eram garantir os recursos para o financiamento do Ensino Fundamental, resolver as distorções e disparidades regionais da educação com a sua ampliação e redistribuição mais equiparativa e possibilitar a valorização do magistério. A operacionalização do fundo seguiu os parâmetros do Banco Mundial, que foram decisivos para a aprovação de pacotes de investimentos em vários programas educacionais do período. A fórmula de distribuição de recursos também estimulou importante municipalização das matrículas, outra recomendação da agência financiadora. Estimulou, ainda, o estabelecimento de critérios econômicos para o repasse de verbas e a criação de exames e avaliações sistêmicas a fim de se medir a qualidade dos cursos e se utilizar os dados para políticas de transferência de



recursos e valorização dos(as) professores(as) tais como os prêmios por produtividade. Neste sentido, os projetos de lei que propunham elevar os gastos públicos com a administração pública e, particularmente, com a melhoria salarial dos servidores públicos perderam força e o PSPN acabou não sendo contemplado no FUNDEF.

Seguiu-se ao FUNDEF, intenso debates no Congresso Nacional em torno da regulamentação dos pontos referentes à educação da Constituição, entre eles a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No contexto de redefinição contraditória do papel do estado (PERONI, 2003), a proposta vitoriosa para o seu texto final, sancionado por Fernando Henrique Cardoso em 20 de outubro de 1996, foi o projeto de autoria dos senadores Darcy Ribeiro, Maurício Corrêa e Marco Maciel. A LDB, entre outras coisas, concentrou na União um volume grande de competências legislativas para educação e, paralelamente, parte importante do seu financiamento deixou a cargo dos estados e municípios. Isso mostrou que, apesar da janela de oportunidades aberta, a relação entre os *policy entrepreneurs* e os *policy makers* não produziu avanços na consolidação do PSPN. E no Projeto Darcy Ribeiro ele era descrito sem objetividade e destituído da adjetivação “nacional” (MACHADO, 2000).

Mesmo invisibilizados<sup>4</sup> nas mesas de negociações e na agenda governamental dos anos de 1990, os profissionais da educação mantiveram a luta em torno do piso salarial. Essa presença é percebida nas discussões do Conselho Nacional de Educação quando, o governo enviou à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), o Aviso Ministerial nº 337, de 19 de março de 1996, solicitando a elaboração de diretrizes para a carreira do magistério público. O produto da relatoria foi o Parecer CEB/CNE nº 02/1997, aprovado pelo CNE como Resolução CEB/CNE nº 02/1997. Apesar da aprovação pelo CNE, a resolução não foi homologada pelo MEC, que solicitou novo parecer conforme um modelo sugerido. O novo texto, Parecer CEB/CNE nº 10/1997, resultou na

---

<sup>4</sup> Atores invisíveis na perspectiva da Kingdon também podem ser relacionados na trajetória de construção das alternativas das políticas públicas (KINGDON, 2010).



Resolução CEB/CNE nº 03/1997, que foi homologada fixando diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do distrito Federal e dos municípios. Ainda que as diretrizes homologadas tivessem incorporado elementos presentes na Resolução CEB/CNE nº 02/1997, o novo texto não levava em conta uma série de questões acumuladas pelo conjunto do movimento dos(as) professores(as). Dentre essas questões, a mais significativa era os pontos que se referem ao PSPN.

Um novo contexto se deu com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) em 2002. Essa se tornou uma nova janela de oportunidades em um cenário favorável. Diante disso, os profissionais da educação, principalmente da básica, através de seus sindicatos e Confederação, passaram a aventar a possibilidade da retomada dos debates a fim de que o PSPN pudesse sair do papel. A oportunidade apareceu ao final do período de vigência do FUNDEF, com a avaliação de que o fundo não havia conseguido superar os grandes desafios e entraves da educação brasileira e nem valorizar seus profissionais (ARELARO, 2004; GATTI; BARRETO, 2009). O grande impasse para a consolidação do piso estava no fato de que o pagamento dos profissionais era efetuado pelos estados e municípios e que, portanto, estava restrito a seus orçamentos. Ou seja, ainda que em algumas redes, o fundo tenha possibilitado um aumento real da remuneração, coexistiam sistemas de ensino que pagavam a seus(suas) professores(as) baixas remunerações, que não atingiam nem mesmo o salário mínimo vigente (VIEIRA, 2010).

Assim, os anos finais do prazo de vigência do FUNDEF foram marcados por discussões sobre a sua prorrogação e ampliação da política de fundos, que desse conta de superar os problemas não alcançados pela Lei 9.424/1996 e avançasse nas correções dos graves problemas educacionais do país (ARELARO, 2004; DAVIES, 2005). Entretanto, apesar dessa intenção, a proposta de emenda constitucional nº 415, expedida pelo governo federal em 12 de maio de 2005 que viria a ser o FUNDEB era contraditória e caracterizada por uma forte presença de resquícius das políticas neoliberais dos anos de 1990 (ARELARO, 2004), sendo



muito mais um “remendo” no fundo que ainda vigorava (DAVIES, 2005) do que uma nova proposição. Além disso, a referida PEC não propôs ações efetivas que garantissem a valorização do magistério, recuando inclusive em alguns pontos que o FUNDEF já havia consolidado, como a vinculação de recursos para valorização de professores(as), pagamento de profissionais em efetivo exercício e não mencionava a garantia de planos de carreira e nem de piso salarial profissional.

Em vista dessa proposição, o movimento de professores(as) e diversas organizações e associações de pesquisa se articularam para pressionar o governo federal no sentido de incidir sobre a PEC, garantir a manutenção dos direitos já adquiridos e avançar nas conquistas. A participação da CNTE foi fundamental para a reinserção da questão do piso na proposta (VIEIRA, 2010). Assim, após significativa disputa congressional, paralisações e greves em todo o país, foi aprovada em 19 de dezembro de 2006 a Emenda Constitucional nº 53, que deu nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Estes novos dispositivos constitucionais estabelecem, entre outras coisas, a subvinculação de recursos direcionados a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a garantia da remuneração condigna dos(as) trabalhadores(as) da educação. A mudança de redação do Art. 206 da Constituição Federal acrescentou o inciso VIII que garante piso salarial profissional nacional para os(as) profissionais da educação escolar pública.

Para garantir o imediato cumprimento da EC 53, o governo editou a Medida Provisória nº 339 de 28 de dezembro de 2006 faltando apenas dois dias para o fim do primeiro mandato de Lula (já reeleito na ocasião para o mandato seguinte, 2007-2010). Ela implantava o FUNDEB compulsoriamente em todos os 26 estados e no Distrito Federal a partir de 1º de janeiro de 2007 e estipulava o prazo de um ano, contado a partir de sua publicação, para a promulgação de lei específica que determinava o PSPN. Essa medida provisória provocou a aceleração da institucionalização da lei do piso, fazendo com que o Executivo federal enviasse ao Congresso, em 28 de março de 2007, o Projeto de Lei nº 619, contendo uma



proposta de regulamentação (MACHADO, 2010). Se a lei que regulamentava o FUNDEB foi aprovada com celeridade, em junho de 2007, o mesmo não ocorreu com a lei do piso. A data prevista era 31 de agosto de 2007, porém, o Projeto de Lei nº 619/2007 ainda tramitou no Congresso Nacional por cerca de um ano e a Lei nº 11.738/2008 só foi sancionada em julho de 2008.

A aprovação da Lei do PSPN representou o fim de um ciclo de quase 20 anos de luta pela institucionalização de um dos aspectos mais importantes da valorização docente. Entretanto, representou também o início de outro ciclo, pela efetivação do direito conquistado. Em abril de 2011, a constitucionalidade da Lei 11.738/08 teve que ser confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal validação ocorreu por ocasião do julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada por cinco estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará) afirmando que o Governo Federal ao impor o piso salarial para os profissionais da educação básica agia de forma inconstitucional e feria o pacto federativo, ao interferir na autonomia dos estados no que tange ao pagamento de seus servidores. A confirmação do STF deu novo fôlego ao movimento dos profissionais do magistério público. Estes passavam agora a cobrar e fiscalizar a implantação do piso nas suas redes e nos diversos sistemas de ensino do país.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo procurou fazer uma análise do processo de introdução na agenda governamental das políticas de remuneração de professores(as) e das disputas em torno da formulação da lei nacional para pagamento do PSPN. Além disso, procurou mostrar a relação, a partir da teoria de agenda, como a política pública de remuneração de professores(as) se tornou realidade após 20 anos de promulgação do texto constitucional em vigor no país. Desde a promulgação da Lei Federal 11.738 em 2008, muitos estudos têm se debruçado sobre a política de



remuneração e carreira para os profissionais da Educação Básica para avaliar os seus efeitos para estes profissionais. Porém, outros mais precisam serem feitos para fortalecer a comunidade discursiva em torno dessa política. Sobre a importância da avaliação de políticas públicas cabe destacar a distinção de Figueiredo e Figueiredo (1986) que discute as análises de políticas públicas em duas esferas: avaliação política e avaliação de política. Enquanto a avaliação política consiste na análise das discussões que levaram à elaboração das leis, as negociações entre os diversos atores sociais envolvidos, e o processo de implantação, a avaliação de política procura identificar as configurações da lei em si, assim como seus impactos e suas repercussões (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 *apud* TELLO, 2015).

A lei do PSNP pode ser compreendida como o corolário de um movimento amplo de discussões sobre valorização dos(as) profissionais da educação no Brasil. A baixa remuneração dos docentes se constituiu em um dos principais fatores de precarização desta profissão (MONLEVADE, 2000; MORICONI, 2008; GATTI; BARRETO, 2009). Porém, a insistente luta destes profissionais para sua valorização através do PSPN desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, passando pela LDB e pelas políticas de fundo (FUNDEF/FUNDEB), mostra que há grandes dificuldades para a carreira e remuneração destes profissionais. Este era e ainda é um problema político real e relevante, na perspectiva de Kingdon (2010).

A confluência de múltiplos fluxos abriu uma janela de oportunidades que possibilitou um contexto favorável a formulação de uma política para valorizar os(as) profissionais da Educação Básica. A disputa na arena política, tendo como atores visíveis no Congresso Nacional, o Governo Federal e representantes dos estados e dos municípios assim como os movimentos docentes organizados resultou na lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Este, pela Lei Federal, passaria a ter seu valor reajustado anualmente a partir dos cálculos do custo-aluno-ano. Segunda essa lei, nenhum professor do país poderia receber vencimentos abaixo do valor fixado, além de terem garantido o direito a 1/3 da



jornada para planejamento de suas atividades. Contudo, as disputas não pararam aí e em abril de 2011 a constitucionalidade do PSPN foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, STF, fortalecendo a sua implementação.

Entretanto, passado um primeiro momento de euforia da inclusão do piso na agenda e da conquista na sua formulação e validação no âmbito da arena política, as atenções das associações e sindicatos dos profissionais da Educação Básica passam a ser dirigidas a outra fase do ciclo da política. Ou seja, se no contexto de influência e do texto, na disputa dos grupos de interesses, os defensores do piso saíram vitoriosos, na disputa do contexto da prática – a implementação do PSPN – a competição estava longe de terminar (BALL, 2002; MAINARDES, 2006). Se por um lado, alguns governos descumpriram a lei ao afirmarem que a elevação salarial das remunerações de seus(as) professores(as) poderia levar os cofres públicos à bancarrota, outros passaram a argumentar que já pagavam valores acima do piso, e que, portanto, não precisariam conceder novos reajustes. Em outras palavras, passados mais de 10 anos da promulgação da Lei Federal 11.738/2008, novos estudos são necessários para se perceber em que medida suas repercussões têm proporcionado o objetivo pela qual se construíram 20 anos de luta, ou seja, a real valorização dos profissionais da Educação Básica.

## REFERÊNCIAS

- ARELARO, Lisete. **Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?** Tese de Livre Docência. Faculdade de Educação. USP: setembro, 2004.
- BALL, S. **Reformar escolas/reformar professores(as)** e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(2), pp. 03-23, 2002.
- BRAGA, Daniel S.; LOPES, Túlio C.D. A educação sob a lógica do capital: constituição e consolidação das políticas educacionais em países periféricos do capitalismo mundial. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 1, p. 17-27, set. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v11i1.26393>. Acesso em: 18 set. 2020.



- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global / Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.
- CORRALES, Javier. **Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas**. Buenos Aires: Preal, 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, n. 48, p. 207-222, dez. 2008.
- DAVIES, Nicholas. Fundos para o financiamento da educação: solução ou remendo? **Caderno de debates**, São Paulo, n.2, p. 23-29, nov. 2005.
- DUARTE, M.R.T., SANTOS, Maria R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 167-179, maio-ago. 2014
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. London: Pearson Education Limited, 2010.
- GATTI, Bernardete A. (coord.); BARRETO, Elba Siqueira de S. **Professores(as) do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: Unesco, 2009.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat en Action: Politiques Publiques et Corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Pós Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.
- LEHER, R. Valorização do magistério. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.
- LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. São Paulo: Editora Vozes, 2016.
- LINDBLOM, C.E. The science of muddling-through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 1, p. 79-88, 1959.
- LINDBLOM, C.E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, nov-dez, p. 517-526, 1979.
- LOWI, Theodore. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, 16 jul. 1964.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./ago. 1972.
- MACHADO, Jarbas de Paula. **Piso salarial profissional nacional do magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás**. Goiás: UFG, 2010. 219 p. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia: 2010.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Cloude. **Las Políticas Públicas**. Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONLEVADE, João. **Valorização salarial dos professores(as): o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores(as)**



de educação básica pública. Campinas: [s.n.], 2000.

MORICONI, GABRIELA M. **Os professores(as) públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras:** Uma análise da atratividade de carreira do magistério sob o aspecto da remuneração. 86 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo **Perspec.**, Jun, vol.18, no.2, p.3-16, 2004.

ROSSO, Sadi d. (ORG). **Associativismo e sindicalismo em educação:** Organização e lutas. São Paulo: Paralelo 15, 2011.

SAMPAIO, M. das M. F.; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Educação e Sociedade**, set./dez 25 (89), 1203-1225, 2004.

SILVA, Camilla Croso (org.); AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. *In: Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.* São Paulo, Cortez, 2008.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial Nacional dos Educadores—dois séculos de atraso.** 2 ed. rev. Brasília,DF: CNTE, LGE, 2010.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?** 1. ed. Campinas: Autores Associado sm, v. 1. 192p, 2013.

WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes (coordenadores). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997.** Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

Submissão: Setembro 2020

Publicação: Julho 2021