

A VALORIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE E O RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1221630

Cirilo Abe Barreto¹
Daniel Aparecido de Souza²
Juliana Ribeiro de Lima³

Resumo. A valorização da carreira docente é um assunto em pauta recente e historicamente vem sendo um campo de discussões no Brasil. A indicação da aposentadoria especial como forma de minimizar os impactos da precarização do trabalho e seus desdobramentos na interpretação da arena jurídica trouxeram para a presente pesquisa o seguinte problema central: a aplicação do fator previdenciário segundo julgamento do RE 1221630 corrobora as políticas públicas de carreira implementadas no Brasil até então? E como objetivo geral apresentou-se: analisar a carreira docente enquanto política pública tomando por base o julgamento do RE 1221630 e seus efeitos. Os resultados deste estudo demonstraram que a problemática quanto a interpretação do instituto da aposentadoria especial docente tomou corpo na década de 1990. A Lei nº 8.212/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social) trazia no artigo 57 a carência para usufruir do benefício e indicava a necessidade de atividade profissional prejudicial. Com a Lei nº 9.032/1995 houve nova alteração de vários artigos da Lei de Benefícios da Previdência. Com isso, houve o início de disputas judiciais debatendo a constitucionalidade do instituto e seu alcance. Conclui-se que existe desarticulação das decisões jurídicas frente as políticas públicas de valorização do magistério na medida em que não considera o princípio sociojurídico constituído.

Palavras-chave: Carreira Docente. Políticas Públicas. Trabalho Docente. Aposentadoria Especial. Princípios Constitucionais.

Abstract. The valuation of the teaching career and re 1221630. Valuing the teaching career is a subject on the agenda recently and historically has been a field of discussion in Brazil. The indication of special retirement as a way to minimize the impacts of precarious work and its consequences in the interpretation of the legal arena brought to the present research the following central problem: the application of the social security factor according to the judgment of RE 1221630 corroborates the public career policies implemented in Brazil until then? And as a general objective, it was presented: to analyze the teaching career as a public policy based on the judgment RE 1221630 and its effects. The results of this study demonstrated that the problem regarding the interpretation of the special teaching retirement institute took hold in the 1990s. indicated the need for harmful professional activity. With Law nº 9.032/1995, there was a new amendment to several articles of the Social Security Benefits Law. With that, there was the beginning of legal disputes debating the constitutionality of the institute and its reach. It is concluded that there is a disarticulation of legal decisions in the face of public policies for valuing the teaching profession insofar as it does not consider the constituted socio-legal principle.

Keywords: Teaching Career. Public policy. Teaching Work. Special Retirement. Constitutional principles.

¹ Formado em história pela Universidade Metropolitana de Santos - UNIMES (2015), Especialista em Direito Educacional pela FAEC (2019), Especialista em ensino superior pela FAEC (2019), estudante de pedagogia da Faculdade de Educação da Unicamp, professor da rede estadual de São Paulo.

² Formado em história pela UNESP (2006), licenciado em pedagogia pela UNINOVE (2012) bacharel em Direito pelo Mackenzie (2017), especialista em Direito Educacional pelo CLARETIANO (2014) e Gestão Pública pela UNIFESP (2015), mestre em História pela UNESP (2010), doutorando da Faculdade de Educação da UNICAMP, professor do Instituto Federal de São Paulo.

³ Formada em Turismo pela Universidade de Sorocaba - UNISO (2004), Especialista para ensino Superior pelo Senac SP (2005), Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi – UAM (2011), Doutoranda da Faculdade de Educação da UNICAMP. Professora do Centro Paula Souza.

Resumen. La valorización de la carrera docente y la re 1221630. Valorar la carrera docente es un tema en la agenda reciente e históricamente ha sido un campo de discusión en Brasil. La indicación de la jubilación especial como forma de minimizar los impactos del trabajo precario y sus consecuencias en la interpretación del ámbito jurídico trajo a la presente investigación el siguiente problema central: la aplicación del factor de seguridad social según la sentencia del RE 1221630 corrobora las políticas públicas de carrera implementadas en Brasil hasta entonces? Y como objetivo general se planteó: analizar la carrera docente como política pública a partir de la sentencia RE 1221630 y sus efectos. Los resultados de este estudio demostraron que el problema en cuanto a la interpretación del instituto especial de retiro docente se afianzó en la década de 1990. Indicaron la necesidad de una actividad profesional nociva. Con la Ley nº 9.032/1995, hubo una nueva modificación de varios artículos de la Ley de Prestaciones de la Seguridad Social. Con eso, se dio inicio a las disputas judiciales que debatieron la constitucionalidad del instituto y su alcance. Se concluye que existe una desarticulación de las decisiones jurídicas frente a las políticas públicas de valoración de la profesión docente en tanto no considera el principio sociojurídico constituido.

Palabras llave: Carrera Docente. Políticas públicas. Trabajo Docente. Jubilación Especial. Principios constitucionales.

1 Introdução

A valorização da carreira docente é um tema que historicamente está em um campo de lutas e disputas políticas no cenário brasileiro. Esta valorização compõe três eixos: gestão, formação e carreira. No eixo gestão, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) define, nos incisos I e II, a participação de profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação da comunidade escolar em conselhos escolares locais; no eixo formação, prevê, entre os artigos 61 e 67 do Título VI, a valorização docente; e no eixo carreira, o artigo 67 versa sobre os planos de carreira (MEC, 2005).

Além de refletir sobre a valorização docente, entender a trajetória do trabalho do professor no Brasil e a forma como o professor vai ser remunerado quando se aposentar acabam por retratar o cenário de luta de professores que permaneceram décadas em sala de aula na educação básica, trabalhando em condições precárias, insalubres, penosas ou perigosas, havendo a necessidade de criar mecanismos de proteção do trabalhador (Saliba; Corrêa, 2014).

De forma a corrigir a disparidade laboral, instituiu-se adicionais ou gratificações compensatórias, e aposentadoria especial com a finalidade de reduzir o tempo de trabalho dos trabalhadores. E neste caso que iniciam as questões que permeiam a aplicação ou não do fator previdenciário. Diante disso é que se apresenta o problema central deste artigo: a aplicação do fator previdenciário, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE) 1221630, corrobora as políticas públicas da carreira docente implementadas no Brasil até então? Para responder à questão proposta, traçou-se como objetivo geral analisar a carreira docente enquanto política pública, tomando por base o julgamento do STF do RE 1221630 e seus efeitos. A hipótese é que ações políticas atreladas à base legal nacional (Constituição Federal de 1988) são fundamentais na valorização da carreira docente.

A proposta metodológica deste artigo é descritiva-qualitativa acerca do princípio constitucional de valorização do magistério contido no artigo 206, inciso V. Para tanto, a partir da análise documental da legislação, combinada com a pesquisa bibliográfica acerca da carreira docente, se pretendeu analisar um caso específico: o julgamento do RE 1221660 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade da aplicação do fator previdenciário em aposentadorias especiais requeridas por docentes da Educação Básica.

A opção de análise enquanto estudo de caso, segundo Yin (2005), mostrou-se exequível pela singularidade do julgamento e sua repercussão na totalidade do território nacional. A metodologia, a partir de um caso, também se justifica na medida em que a partir deste se torna possível a comparação da ação efetiva com as condições previstas no ordenamento jurídico. A partir da análise do caso, segundo Chizzotti (1995, p. 102), almeja-se a avaliação analítica da questão possibilitando uma reflexão ou ação transformadora acerca dos rumos da política pública acerca da valorização da carreira docente. Tratando-se do julgamento recente do STF, o texto descreve qualitativamente a política pública prevista no texto constitucional tratando enquanto fenômeno da realidade (Triviños, 1987). Após o levantamento de fontes documentais e legislativas concomitante com o cotejamento da bibliografia verificada (Gil, 1991), passou-se à análise do caso.

Neste sentido, recorreu-se à elementos necessários à interpretação jurídico-legislativa. Pois a multiplicidade de interpretação está presente no mundo jurídico. Há diferenças de interpretação e propósitos entre aquele que escreve a norma, operacionaliza ou sofre suas ações, daquele que julga (Eco, 1993, p. 29). Por isso, algumas noções básicas de hermenêutica e interpretação jurídica trazidos por Maximiliano (2017) e Simioni (2015) foram basilares. No que concerne à vertente analítica, este texto insere o caso ou fenômeno da realidade num contexto sociopolítico atual imbricado nas disputas políticas inerentes às políticas públicas. Esse cenário neoliberal, segundo Ianni (1998), Harvey (2008) e Sennett (2002) não constituem apenas o cenário institucional, mas também permeia as subjetividades, e as relações interpessoais e laborais.

As implicações do julgamento nas aposentadorias de professores da educação básica, assim como as suas diversas interpretações jurídicas, portanto, são assuntos de repercussões recentes e por este motivo este trabalho se faz atual e necessário como forma de fortalecer os debates da classe de professores da educação básica no Brasil.

O presente artigo está estruturado em três partes. A primeira aborda as políticas públicas e a carreira docente; a segunda discute o trabalho docente e sua trajetória no Brasil; e a terceira apresenta o julgamento do RE 1221630 e faz algumas reflexões a respeito da valorização do magistério.

2 Políticas públicas e carreira docente

Abordar o polêmico tema políticas públicas e o plano de carreira docente remete a uma discussão sobre a valorização do professor. “Entendemos que um professor qualificado, bem remunerado e respeitado profissionalmente, sente-se valorizado e pode desenvolver seu trabalho de modo a propiciar um ensino e aprendizagem com qualidade” (Farias, 2013, p. 338). E como a valorização docente é representada na legislação e nas políticas públicas educacionais brasileira? A Constituição Federal de 1988 no Título VIII - Da ordem Social, Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I - Da Educação, Art. 206 parágrafo V e VIII aborda sobre a valorização do profissional da educação:

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

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1988).

Diante do texto constitucional, vale frisar que o constituinte alçou a valorização dos profissionais da educação como princípio basilar da educação nacional. Nesse sentido, cabe fazer uma distinção aos leitores que não são da área jurídica acerca da tipologia de princípios no ordenamento brasileiro. De início vale recuperar como o princípio e a regra são tradicionalmente distinguidos no Brasil. Num amplo debate teórico feito por Virgílio Afonso da Silva se extrai a seguinte síntese:

A nomenclatura pode variar um pouco de autor para autor - e são vários os que se dedicaram ao problema dos princípios jurídicos no Brasil - mas a idéia costuma ser a mesma: princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema, enquanto que as regras costumam ser definidas como uma concretização desses princípios e teriam, por isso, caráter mais instrumental e menos fundamental (Silva, V., 2003, p. 612).

Tomando os princípios como normas fundantes, fundamentais ou norteadoras do sistema jurídico, nota-se que é possível dividir os princípios em três grandes tipos: princípios gerais de direito, princípios infraconstitucionais e princípios constitucionais. Os princípios gerais de direito estão previstos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº4.657/1942), onde se prevê a aplicabilidade no caso em que a lei for omissa. Pode-se chamar de princípios infraconstitucionais os princípios positivados na legislação infraconstitucional que delimitam os valores que nortearão o julgamento ou direcionamento interpretativo do direito. A boa-fé, objetiva no Direito Civil (art. 422 do Código Civil), o princípio do poluidor-pagador (art. 14§1 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e o

princípio da supremacia do interesse público (art. 2º, parágrafo único, inciso II, da Lei Geral do Processo Administrativo) podem exemplificar essa tipologia.

Os princípios constitucionais, por sua vez, podem ser subdivididos conforme José Afonso da Silva em princípios fundamentais e gerais (Silva, 1994, 2012). Este mesmo autor explica o princípio constitucional fundamental citando os constitucionalistas portugueses José Gomes Canotilho e Vital Moreira, para os quais

os ‘princípios fundamentais visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais’. Relevam a sua importância capital no contexto da Constituição e observam que os artigos que os consagram ‘constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser direta ou indiretamente reconduzidas’ (Silva, 1994, p. 19).

Para José Afonso da Silva, os princípios fundamentais na república brasileira estariam associados a um processo histórico-civilizatório no qual se positivou garantias constitucionais afirmando direitos humanos e a estruturação política do Estado Democrático de Direito (Silva, 2011; 2012). Noutra direção, os princípios fundamentais são entendidos por Silva (1994, p.20) como “normas-síntese” ou “normas-matriz”

São princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais, (...) decorrente da declaração dos direitos, (...) e os chamados princípios-garantias (Idem, p. 19).

Neste sentido, é plausível inferir que o constituinte declarou como princípio o direito à valorização do trabalho desenvolvido pelos profissionais da educação. Contudo, essa norma, como explicado pelo constitucionalista brasileiro, consistia numa norma de eficácia limitada, ou seja, definia um princípio programático que dependeria de regulamentação para que ganhasse efetividade (Silva, 1982, p. 84). A valorização do magistério vista quanto à aplicabilidade como norma constitucional declaratória de princípio programático delineou um direito aos referidos profissionais que seria regulamentada com o passar do tempo.

Esse processo que de pautar e legislar e implementar a valorização do magistério pela ação de agentes públicos (técnico ou político) demandaram grande esforço político de governos com fito de que houvesse a regulamentação do referido princípio constitucional. Assim, a referida declaração de direito contida na constituição federal pela ação governamental de diversas gestões se transformou em Política Pública. Explicita-se que:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39)

Mais que mero princípio positivado, a valorização da educação e de seus profissionais estiveram presentes nas palavras de figuras públicas que contribuíram direta ou indiretamente na edificação da própria constituição, o Artigo 206, V CF, que dá origem às modificações de 1998 e 2006 mantiveram o princípio constitucional de “valorização dos profissionais da educação escolar” (Brasil, 1988 [alteração da EC nº 53]; Brasil, 2006). Desta forma, as alterações no texto constitucional acerca da matéria em 1998 e 2006 constituem um processo de explicitação da política pública que visava defender o princípio de valorização do magistério.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996) divide a educação básica em educação infantil, que compreende a creche (para crianças até 3 anos) e a pré-escola (para crianças de 4 a 5 anos); ensino fundamental de nove anos (com os anos iniciais compreendendo da 1ª a 5ª série) e anos finais: (da 6ª a 9ª série); ensino médio (1º ao 3º ano) e reafirma o princípio constitucional, repetindo a importância da valorização profissional no oitavo inciso de seu terceiro artigo. Ao inserir no artigo 40 o parágrafo quinto, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, assegurou, na Constituição, cinco anos menos de atividades laborais aos docentes que atuassem efetivamente na educação básica. Neste mesmo esforço de garantir o princípio constitucional de valorização do profissional da educação, os dois planos nacionais de educação buscavam a efetivação deste princípio.

Assim, a aposentadoria especial não se dá apenas pela penosidade e dificuldades inerentes ao magistério na educação básica. Ela se dá também como uma política de estado adotada desde os constituintes de 1987 com o objetivo de melhorar o país por meio da valorização da educação e de seus profissionais. Fato é que, naquela época e hoje, havendo dificuldades para condições de remunerações atrativas à carreira, a redução do tempo de trabalho garantia um ponto de valorização objetivamente.

A valorização docente está garantida no Art. 206 na Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988) e na LDB de 1966, Art. 67, conforme citado (Brasil, 1966). A LDB, de 1996, aliás, no título VI aborda sobre os profissionais da educação e entre o Art.61 e Art. 66 trata sobre a formação dos profissionais da educação e no Art. 67 versa sobre a valorização dos profissionais da educação:

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 público:

1. ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
2. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
3. piso salarial profissional;
4. progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
5. período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
6. condições adequadas de trabalho (Brasil, 1966).

Fica evidente na LDB de 1996 que a valorização do profissional da educação do magistério público está compreendida no plano de carreira, que prevê o aperfeiçoamento profissional, piso salarial, progressão funcional, período reservado de estudos e planejamento do que se refere ao ofício docente e condições adequadas de trabalho, o que se apoia em três eixos: gestão democrática, formação e carreira.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido (MEC. Material de Orientação FUNDEF, 2004, p. 7)

No que se refere a carreira docente, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) deveriam ser destinados para o pagamento de professores exclusivamente do ensino fundamental e o conjunto de normas deveriam ser estabelecidas por lei (estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar o plano de carreira e remuneração do professor.

Destaca-se o que é tratado na META 17 sobre a aposentadoria, tema que historicamente representa a luta dos professores brasileiros e que impacta financeiramente no cenário público (Jacomini; Alves; Camargo, 2016) e na META 18 que versa sobre o plano de carreira presentes no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que orientam a União, Estados, municípios e Distrito Federal a garantir o plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica. Ainda destacado na Meta 18 do PNE a valorização docente está associada a garantia do “direito fundamental, universal, e inalienável, superando o desafio de universalização do acesso e garantia de permanência, desenvolvimento e aprendizagem dos educandos” (MEC/PNE 2020, p.s.n.).

Mais dois outros aspectos também são importantes de serem citados na valorização do profissional da educação: o piso salarial⁴ e a participação na construção das políticas de valorização que, segundo a Meta 18 do PNE, estão contemplados: o primeiro através da Lei nº 11.738/2008 (Brasil, 2008) e o segundo com a participação do docente no “Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Portaria MEC nº 618, de 24 de junho de 2015” (MEC/PNE, 2020, p.s.n.).

As ações para o cumprimento da Lei do Piso e a construção para adequação dos planos de carreira possuem parâmetros nas legislações que tratam sobre a valorização profissional, e também impõem limites de gastos com pessoal, mostrando as vezes contradições por estar de

⁴ O piso salarial dos profissionais da rede pública da educação básica em início de carreira foi reajustado em 12,84% para 2020, passando de R\$ 2.557,74 para R\$ 2.886,24.

acordo com os contextos e cenários locais expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), “que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e institui limites para os gastos com pessoal” (MEC/PNE, 2020, p.s.n.).

Analisando de forma crítica as propostas de valorização do profissional da educação presentes na CF de 1988, na LDB de 1996 e na Meta 18 do PNE (2014-2024), percebe-se que as conquistas legais e políticas acima descritas parecem estar adiadas ou congeladas por alguns motivos que podem ser destacados: pela reforma trabalhista implementada no Brasil por meio da Lei Nº. 13.467, de 13 de julho de 2017, que afeta profissionais da educação do setor privado, e pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC – 95/2019), que afeta os profissionais da rede pública de ensino, de modo que, mais uma vez, a esperança de um plano de carreira mais atraente e motivador do profissional da educação do magistério público parece ser adiado.

No caso da Lei Nº. 13.467, de 13 de julho de 2017, ela apresenta novas formas de contratação de professores por instituições privadas, que antes eram contratados pelo regime de CLT, o que, para Pioli (2018, p. 103), acaba trazendo um quadro de precarização na forma de contratação do professor em instituições privadas: “Essa Lei expressa-se como a mais perversa dentre todas as reformas, por estar em consonância com uma concepção do ordenamento jurídico como mecanismo de exclusão, segregação social e legalização da desigualdade social”.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC – 95/2019) limitou a fluidez de evolução das metas estabelecidas no PNE, por conta de prever um teto de gastos e dar prioridades para investimentos públicos. Em vistas desta análise do profissional da educação, seja do setor público ou privado de ensino, coloca-se uma série de outras dificuldades, limitações e problemas da carreira do profissional da educação. Um destaque seria para o incentivo ao crescimento da oferta das redes privadas de educação básica e superior, o que “naturalmente contribuiria” para a eficiência e eficácia empresarial, ou seja, “da gestão inspirada no mercado e na política centrada em avaliações e resultados quantitativos” (Pioli, 2018, p. 104).

Na verdade, este movimento de gestão não é recente, pois remota ao desenvolvimento da Nova Gestão Pública (NGP), que preconizava eficiência e eficácia nos rendimentos dos serviços públicos, momento em que é valorizada a mensuração dos resultados, de forma a flexibilizar a administração pública, que foi sendo incorporado mundialmente e, no caso do Brasil, passou a ser adotado a partir de 1995 com as ideias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Sano; Abrucio, 2008; Verger; Normand, 2015; Souza, Cabral Neto, 2017). Pioli (2018, p. 104-109) destaca a relação entre a privatização e terceirização dos serviços educacionais:

As parcerias-público-privado, a direta privatização e a terceirização dos serviços educacionais poderão vir a agravar o quadro de precarização do trabalho dos professores no setor público, além de intensificar a fragilização dos direitos. Poderão

ser introduzidas novas formas de contratação para além das que foram previstas na EC 19 de 1998, tais como, estatutários e celetistas. Sobre isso, devemos lançar nosso olhar para as formas de contratação e vínculo que ocorrem no setor privado da educação, principalmente no ensino superior. Pois, é nesse nível de ensino que novas situações contratuais tendem a se tornar paradigmáticas, inclusive para as organizações e empresas que atuam, ou deverão atuar, junto ao setor público. [...] A combinação da transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado com os ditames da Reforma Trabalhista poderá produzir efeitos destrutivos ao trabalho no setor público com significativa supressão de direitos.

A análise crítica anteriormente destacada também deve ser refletida pelo viés político, mais precisamente estabelecendo conexão com a *policy analysis*⁵, especialmente entendendo o contexto político local e global. Refletindo à luz da contribuição de Klaus Frey (2000), mais precisamente da *policy analysis*, pode-se entender que na arena das políticas educacionais, em especial na valorização desta política, a carreira docente, ao relacionar com a *politics* (ou seja no processo político) e a *policy* (os programas resultantes das decisões políticas) é que se encontram os entraves para a concretização para o plano de carreira do professor, e a tão sonhada valorização da prática docente, obviamente permeando tanto os professores do ensino público quanto do ensino privado no Brasil.

Além das consequências negativas da precarização do trabalho docente já citadas anteriormente, é importante observar o futuro da carreira docente dos setores público e privado e os desdobramentos da reforma trabalhista na qualidade do emprego dos professores no Brasil.

Os (des)caminhos das reformas educacionais ditados por forças do mercado, tocados pelo governo do golpe, apontam para um cenário no futuro próximo que poderá aproximar professores do setor público e do privado, em condições precárias similares. Para melhor compreensão desse quadro, é preciso olhar para o que vem acontecendo no âmbito do setor privado, quanto aos desdobramentos da reforma trabalhista na qualidade do emprego dos professores, para pensarmos as pautas de luta e resistência contra o aprofundamento da precarização do trabalho no setor público (Pioli, 2018, p. 109).

3 Um breve histórico da carreira docente no Brasil.

A nova república, que se inicia a partir de 1930, buscou trazer uma transformação no contexto econômico brasileiro, procurando expandir a capacidade de produção industrial do país,

⁵ A literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para – denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política: a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2000, p. 216-217).

deixando no passado os modos de produção oligárquicos baseados na agricultura, de modo especial a produção de café pelo estado de São Paulo, que fazia com que o Brasil não se destacasse no cenário econômico internacional como uma economia industrial. Desta maneira o incentivo para a criação de novas indústrias foi muito forte por parte do governo federal, tendo como presidente da república Getúlio Vargas. Com isso, as necessidades de transformações sociais, principalmente na elaboração e solidificação de um sistema educacional para poder formar mão de obra especializada para atuar nas indústrias era imprescindível.

A intensificação do capitalismo industrial no Brasil, que a revolução de 30 acabou por representar, determinou conseqüentemente o aparecimento de novas exigências educacionais. Se antes na estrutura oligárquica necessidades de instrução não eram sentidas, nem pela população nem pelos poderes constituídos (pelo menos em termos de propósitos reais), a nova situação implantada na década de 30 veio modificar profundamente o quadro das aspirações sociais, em matéria de educação, e, em função disso a ação do próprio estado (Romanelli, 2001, p. 59).

Diante deste contexto, a hegemonia do poder oligárquico se via em risco de uma eminente decadência, havendo uma resistência muito grande por parte deste grupo social para que não houvesse uma política de efetiva expansão do sistema educacional, criando assim uma dicotomia dentro da sociedade: se por um lado a intenção do governo federal era aumentar a quantidade de escolas para poder realizar seu plano de industrialização, por outro, grupos de latifundiários persistia que a educação não era necessária para o desenvolvimento da economia e desejavam manter a grande massa dentro no berço da ignorância para que pudesse servir de mão-de-obra nos campos de café.

Desta maneira, segundo Romanelli (2001), a procura pela frequência escolar aumentava, na expectativa de se conseguir um trabalho na indústria, onde se via condição de trabalho mais favorável para os anseios do trabalhador. Se por um lado a procura por acesso à escola aumentava, por outro lado a estrutura escolar não sofria mudanças substanciais para oferecer quantitativamente e qualitativamente as demandas que a sociedade carecia, dando início desta forma já o primeiro déficit na educação brasileira.

No entanto para se concretizar a os planos de industrialização nacional do Governo Vargas, era preciso investir na formação de professores, para atender ainda que precariamente a demanda por escolarização. Neste sentido, segundo Lopes (2009), havia um projeto de formação de professores baseado no Manifesto dos Pioneiros⁶ (1932), que propunha a formação do profissional atuante no magistério, como sendo uma formação de nível superior. Porém, após a dissolução da Universidade do Distrito Federal, que até então mantinha o curso de formação em

⁶ Manifesto que apresentava a visão de várias personalidades ligadas a Educação Brasileira, com Anísio Teixeira, que tinha como objetivo estruturar a sociedade brasileira partindo da educação.

educação como sendo de nível universitário, e a fundação da Universidade do Brasil, criada pelo então ministro Gustavo Capanema, a formação de professores não foi adicionada à nova universidade, mantendo-se então basicamente como um curso nível secundário de ensino.

Vale destacar que Lopes (2009, p. 598), ao fazer referência à formação de professores, apresenta " ...as décadas de 1920 e 1930 como um momento de consolidação do campo educacional no Brasil, quando a questão da profissionalização docente assume grande destaque". Assim, observa-se que a profissão do professor no Brasil pode ser considerada como sendo realmente reconhecida como atividade laboral a partir desse período.

Dentro do contexto social no Brasil deste período, Almeida (2009) destaca a crise econômica que assolou o setor cafeeiro, em que as filhas dos até então oligarcas, falidos pela baixa do preço do café, procuram as instituições da escola normal e se juntaram com filhas da classe média da época, para procurar uma profissão, no caso o magistério. A profissão de professora naquele período era um ofício basicamente desenvolvido pela classe mediana em termos financeiros, logo mesmo não sendo tão valorizado como as profissões tradicionais, o ofício docente também não era considerado como um trabalho manual, elevando o status da profissão docente ao nível de trabalho intelectual. Porém, como demonstram Ferreira Jr. e Bittar (2006), a partir da década de 1960 e durante todo o período ditatorial, o declínio da carreira docente, no que se refere a posição social, aconteceu com mais intensidade.

As transformações ocorridas no magistério durante o regime militar (1964-1985), mostrando que a sua origem deixou de ser exclusivamente as classes médias urbanas e frações das elites, passando a constituir-se também das camadas populares. Ocorreu, assim, um processo de mobilidade tanto ascendente quanto descendente, pois os que tinham origem nos "de cima" se proletarizaram enquanto os de origem popular ascenderam a uma profissão da classe média. A nova categoria, formada por essas duas frações, foi submetida a condições de vida e de trabalho determinadas pelo arrocho salarial (Ferreira Jr; Bittar, 2006, p. 1159).

Como mostram Ferreira Jr. e Bittar (2006), esta decadência social da carreira docente ocorrida durante o regime militar aconteceu pelos mesmos motivos daquela do período Vargas, ou seja, a expansão quantitativa sem a preocupação do desenvolvimento qualitativo afetou fortemente a carreira do magistério, principalmente no que tange ao crescimento numérico e o arrocho salarial, que foi uma marca desse período.

Um aspecto muito importante de ser ressaltado é a proveniência dos integrantes do quadro docente. Se até então grande parte do quadro era proveniente das camadas mais abastadas da sociedade, mesmo sofrendo uma pressão com relação aos seus rendimentos, ainda havia uma resistência muito grande por parte de seus membros em participar de organizações que reivindicavam melhorias salariais e condições de trabalho, como sindicatos e associações de professores. Diante desta situação, uma questão muito pertinente a ser colocada neste contexto,

que vai levar a atividade docente a uma proletarianização ainda mais acentuada, é a diminuição de seu valor social.

Um dos aspectos mais relevantes do processo de proletarianização vivido pelo magistério brasileiro é que ele desmistificou as atividades pedagógicas do professor como ocupação especializada pertencente ao campo dos chamados profissionais liberais, ocorrendo, de forma acentuada, a paulatina perda do seu *status* social (Ferreira Jr; Bittar, 2006, p. 1166).

Mas esta resistência em participar de movimentos sociais-foi quebrada a partir da década de setenta, onde movimentos grevistas geraram um clima de solidariedade e pertencimento de grupo, pois a queda no nível de rendimento foi muito agressiva para a categoria, como irá demonstrar Luis Antônio Cunha:

O professor primário da rede estadual de São Paulo tinha o salário médio por hora equivalente a 8,7 vezes o salário mínimo, em 1967. Já em 1979, esta média havia baixado para 5,7 vezes (...). No Rio de Janeiro, de onde se dispõe de séries mais longas, o salário equivalia (no Distrito Federal ou na rede estadual situada no município da capital) a 9,8 vezes o salário mínimo em 1950, despencando para 4 vezes em 1960 e atingindo 2,8 vezes em 1977 (...). Treze anos depois, desceu ainda mais: 2,2 salários mínimos. (Cunha, 1991, p. 75 *apud* Ferreira Jr; Bittar, 2006, p. 1169)

Esta política de arrocho salarial se manteve, adentrou o período de redemocratização brasileiro e se acentuou no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), declaradamente neoliberal. As políticas do Governo FHC para a educação foram voltadas à formação para o campo do trabalho, segundo Pinto (2015), trazia enorme prejuízo ao conhecimento por apresentar apenas conteúdos relacionados à execução de atividades técnicas, excluindo os cursos de extensão e fragmentando o acesso ao conhecimento por parte dos trabalhadores, levando ao estado de adestramento da mão de obra.

Um ponto muito importante sobre as políticas educacionais do governo FHC é a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que era uma maneira dos professores de Instituições Federais de Ensino Superior receber uma gratificação financeira segundo parâmetros definidos pelo MEC, excluindo ou atendendo parcialmente os professores de primeiro e segundo graus. Essa medida, segundo Pinto (2015), afetava diretamente a produtividade, a qualidade, a autonomia, o gerenciamento, o controle e a finalidade do trabalho docente, além de formar uma elite docente onde a maior parte era excluída do GED. Não podemos deixar de lembrar que os investimentos, seguindo esta lógica, foram muito baixos, pois a ideia era realizar mais com menos recurso, o que precarizaria ainda mais o trabalho do professor no período.

Sucedendo FHC, o governo do presidente Lula elabora uma série de medidas para tentar melhorar a educação e, conseqüentemente, a condição do trabalho docente, José Carlos Libâneo, ao analisar as políticas deste governo, elenca uma série de fatores internos e externos que afetam

diretamente o funcionamento do sistema escolar, dentre os quais os rendimentos e a valorização do professor, tais como

Falta de uma política global e permanente de formação, profissionalização e valorização do magistério da educação básica; total desorganização dos dispositivos legais relacionados com o sistema de formação de professores; baixos salários dos professores e funcionários, falta de regulamentação da carreira profissional e do regime de trabalho adequado; e precarização do exercício profissional de professores de todos os níveis de ensino (Libâneo, 2008, p. 170-171)

Conforme apresentado por Libâneo (2008), a política do Ministério da Educação era de formação e valorização dos professores e trabalhadores na educação. Com base nesta política, o MEC elabora o piso salarial do professor de R\$ 850,00 para ser implantada nos 10 anos seguintes (Libâneo, 2008, p. 175). Diante disso, o governo do Lula consegue dar passos tímidos com relação a valorização do professor, em comparação com as medidas adotadas pelos governos anteriores, onde praticamente não houve métrica neste sentido.

Nos Governos Dilma Rousseff e Michel Temer não houve mudanças significativas dentro da realidade do trabalho docente. As políticas elaboradas nas gestões anteriores continuaram a serem realizadas, de modo que a condição de exercício da atividade do magistério não se alterou.

No Governo Jair Bolsonaro, o trabalho e a carreira docente foram afetados pela reforma da previdência, que alterou o tempo de contribuição e a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres. Para as mulheres, caso queiram receber salário integral de aposentadoria, o tempo de contribuição e a idade mínima para aposentadoria passaram, respectivamente, de 25 para 30 e de 50 para 57 anos. Para os homens, de 30 para 35 e de 60 para 65.

Nos últimos anos, os avanços das políticas públicas de valorização da carreira docente se esfacelaram. Mesmo com a melhoria na remuneração dos docentes, especialmente com a regulamentação da Lei do Piso, a tendência de atribuição de vencimentos menores para profissionais com mesmo nível de formação não se alterou. Embora contando com menor tempo de atividade laboral para efeito de aposentadoria especial, os docentes, apesar das condições estressantes de trabalho, geralmente não recebem adicional de insalubridade como ocorre com outras categorias que detêm o mesmo direito de aposentadoria especial. Essa diferenciação quanto ao trato das condições de trabalho insalubre e aposentadoria especial é baseada no princípio de valorização do magistério, que é reconhecido socialmente e positivado na Constituição Federal, passando a princípio sociojurídico. Segundo Ivan da Silva, enquanto princípio jurídico constitucional revela o anseio social de uma época formado pelo conteúdo valorativo tomado como verdade por um povo (Silva, I., 2003, p. 269) e, portanto, deveria nortear as políticas públicas e as decisões judiciais.

4 A valorização docente e a aplicação do fator previdenciário nas aposentadorias docentes

O caso em análise versa sobre a constitucionalidade do fator previdenciário em aposentadorias de docentes. Assim, junto ao breve repasse histórico sobre as especificidades da atividade e aposentadoria docente, cumpre apresentar a tese central que incidiu no conflito judicial que foi julgado pelo STF em junho de 2020. Nesse sentido, explicita-se que o fator previdenciário consiste num mecanismo (cálculo matemático) inserido na legislação previdenciária com a finalidade de fornecer o valor de aposentadoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que surgiu após a Reforma da Previdência instituída pelo presidente FHC, por meio da Lei N.º 9.876/1999⁷. Vale ressaltar que “o fator previdenciário é, na prática, um redutor do valor da aposentadoria por tempo de contribuição” (DIEESE, 2013, p. 1), que, segundo propagado à época, visava corrigir problemas atuariais como o déficit na previdência e a longa sobrevivência dos beneficiários (aposentadorias tidas como precoces).

Entendendo que o fator previdenciário age de forma deletéria nos valores a serem recebidos pelos beneficiários do INSS, insta-se que, no decurso da pandemia de Covid 19, o tema foi julgado no plenário virtual do STF, por meio da análise do RE 1221630, momento pelo qual se verificou a tese principal trazida pelo INSS à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2111. O INSS alegava que, tendo o STF anteriormente considerado a constitucionalidade do fator previdenciário, professores que atuam na educação básica deveriam ser alcançados pelo dispositivo, ou seja, o direito à aposentadoria especial dos professores estaria em desacordo com os preceitos constitucionais, bem como a situação ímpar dos benefícios dados a essa categoria exigiria, ao mínimo, indicação da fonte de custeio.

A relevância da matéria admitida pelo STF, que reconheceu sua repercussão geral, tem imbricações muito além das discussões do Direito Constitucional e Previdenciário. Pois, enseja-se na política pública de educação voltada à valorização do magistério.

Vale verificar algumas singularidades acerca da aposentadoria de profissionais do magistério antes de tratar dos efeitos da decisão do STF. Nesta toada se rememora que a

⁷ Lembra-se que foram criados outros elementos de ponderação para supostamente combater os mesmos problemas. Em 2015, no governo Dilma Rousseff, pela Lei n.º 13.183 (Brasil, 2015) foi elaborada a regra ou fator 85/95 (para docentes da educação básica (80/90)). E, atualmente em vigor, a Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Reforma da Previdência) retoma e estende o modelo de pontos até 2028. Contudo, a reforma do governo Bolsonaro introduz um modelo de fator de redução previdenciário permanente. Pois homens que não tiverem 40 anos e, por sua vez, mulheres que não contarem com 35 anos de contribuição – não se enquadrando em casos especiais, não terão aposentadoria integral. Cumprindo a carência de 20 anos, o fator de redução será de 2% ao ano.

aposentadoria especial com similitudes ao modelo atualmente conhecido no Brasil foi instituída por Juscelino Kubitschek por meio da Lei Orgânica da Previdência Social. Um dos últimos atos tomados por João Goulart na semana que antecedeu o Golpe de 1964 foi a regulamentação da aposentadoria especial, por meio do Decreto nº 53.831/1964 (Brasil, 1964)). Em ambos os textos originalmente não se fazia menção a qualquer categoria. Antes, atrelava a redução de 5 anos da atividade laboral ao exercício de atividades perigosas, insalubres ou penosas.

Foi ainda na Ditadura Militar que a emenda Constitucional N.º. 18/1981 alterou o artigo 165 da Constituição de 1967 para dispor sobre a aposentadoria especial de professores e professoras (inciso XX) na perspectiva de direito social e não estritamente de compensação em decorrência de penosidade (Freitag, 1986).

Embora, a linha lógica que se afiança neste texto a necessidade da aposentadoria especial docente é o princípio constitucional de valorização do magistério (visão sistêmica enquanto política pública), informa-se que outros autores reforçam a tese da penosidade. Por isso, numa interpretação que tangencia a leitura aqui proposta, Dartora (2014) lembra que a referida emenda não desconstituiu taxativamente as condições especiais do trabalho docente.

Todavia, aparentemente a problemática quanto a interpretação do instituto da aposentadoria especial docente tomou no corpo na década de 1990. A Lei N.º. 8.212/ 1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social) trazia no Artigo 57 a carência para usufruir do benefício e indicava a necessidade de atividade profissional prejudicial. Com a Lei N.º. 9.032/1995, houve nova alteração de vários artigos da Lei de Benefícios da Previdência. As alterações feitas nos parágrafos terceiro e quarto deste artigo que tratava da aposentadoria especial trouxe nova organização para efetivação dos benefícios porque trocava a categoria profissional e o dano pressuposto pela necessidade de comprovação da atividade prejudicial e a efetiva exposição.

O INSS passou dali em diante a valorizar a exposição aos agentes nocivos como principal elemento para concessão de aposentadorias especiais, relegando a noção de categoria profissional adotada anteriormente. E, com base no critério exclusivo da penosidade ou exposição aos agentes nocivos haveria uma assimetria entre a aposentadoria especial de profissionais da educação e outros benefícios concedidos. Por mais que mudanças posteriores não rechaçassem totalmente a noção de categoria (Lei nº 9.528/1997, que regulamentava o Perfil Profissiográfico emitido pela empresa) houve a consolidação da noção de penosidade, insalubridade e periculosidade durante a atividade laboral. Isto posto, ainda no fim da década de 1990, a lei que instituiu o fator previdenciário (Lei nº 9.876/1999) previa em seu segundo artigo a alteração do artigo 29 da Lei de Benefícios da Previdência (Lei nº 8.212/1991). Este

artigo que trata do salário de benefício, isto é, do valor a ser recebido na aposentadoria contou com o acréscimo, dentre outros elementos, do parágrafo nono:

Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

§ 9º Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados

I - cinco anos, quando se tratar de mulher;

II - cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;

III - dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (Brasil, 1991).

Diante disso, houve o início de disputas judiciais, debatendo a constitucionalidade do instituto e seu alcance. As categorias profissionais que detinham redução do tempo de contribuição para concessão de benefício foram as mais prejudicadas e, por isso, aparentemente, as que mais buscaram jurisdição⁸. Nesse cenário, professores que permaneceram décadas em sala de aula na educação básica começaram a entrar em conflito com o INSS acerca da aplicabilidade ou não do fator previdenciário, fazendo com que o tema chegasse ao STF.

Cabe destacar que, dada às implicações do julgamento do RE 1221630 nas aposentadorias de docentes da educação básica, como também à orientação interpretativa que passaria a ser dada à carreira, foi motivo para grande estranhamento a ausência de inúmeras associações de classe, sindicatos e outras entidades representativas destes profissionais na qualidade de *amicus curiae*⁹. Estas poderiam atuar com a finalidade de explicitar os aspectos conceituais, sociais, históricos e jurídicos em que se fundam a carreira a aposentadoria docente.

Ao mesmo tempo que se nota elogiosa a manutenção dos trabalhos no STF, a sensibilidade dos temas que ali chegam denotam a necessidade de reflexão acerca do momento desafiante trazido pela pandemia. Assim, na medida em que a celeridade foi mantida pelo julgamento virtual (modelo que existia antes dessa conjuntura), acredita-se que a ausência de amplo debate jurídico, que poderia ser feito via *amicus curiae*, contribuiu para que os elementos teórico-jurídicos que envolvem o princípio da valorização do magistério fossem quase desconsiderados no julgamento do RE 1221630.

⁸ Busca efetuada nos TRFs 2ª e 3ª região com foco na temática do “fator previdenciário”.

⁹ Lembra-se que o *amicus curiae* (“amigo da corte”) está descrito no artigo 138 do Código de Processo Civil. Este é um terceiro admitido num processo com fito de dar subsídios ao julgamento. Este não toma a titularidade da ação. Contudo, fornece fundamentação teórica, elementos de prova ou arcabouço jurídico para que temas relevantes e complexos sejam melhor entendidos e julgados. Não raro em temas que envolvem educação e carreira docente se verifica longa lista de entidades representativas e associações habilitadas como *amicus curiae*.

Outrossim, considerando a escolha e o agendamento de uma determinada pauta um elemento político (Dieter, 2019), pode-se aventar dois aspectos que favoreceram o julgamento tão celere¹⁰: o discurso de cortes de gastos públicos e o déficit da previdência¹¹, que coincide com decisões alinhadas à austeridade do Estado.

Consonante com a conjuntura, delimitada pela ausência de debate e de habilitações de entidades capazes de explicitar aspectos teóricos-jurídicos sobre a carreira e aposentadoria docente, emersa no discurso de redução de gastos públicos, o STF firmou a tese de que é constitucional o Artigo 29 da Lei de Benefícios da Previdência (Lei nº 8.213/1991) após a alteração trazida pela Lei nº 9.876/1999, incluindo o parágrafo nono que versa sobre aplicação do fator previdenciário sobre a aposentadoria docente.

No que concerne à análise do julgamento do RE 1221630, é importante destacar que o STF optou por uma interpretação restrita do texto infraconstitucional (Lei nº 9.876/1999) com base no princípio da especialidade, entendendo que o fator previdenciário se sobrepunha ao princípio constitucional de valorização da educação e do magistério. Recorrendo às noções isonômicas, o Ministro Dias Toffoli, relator do recurso, reforçou que a justiça consistia em tornar universal o fator previdenciário.

Por meio da hierarquia das normas proposta por Kelsen (1991) seria possível a interpretação de que o princípio constitucional de valorização do magistério não se submeteria à alteração da Lei de Benefícios da Previdência em decorrência da natureza infraconstitucional desta última. Por conseguinte, a interpretação poderia ser sistêmica, na medida em que o constituinte optou por um princípio programático que favoreceria ou valorizaria o magistério, fato que poderia incluir condições mais benéficas quando comparadas com outros segmentos de trabalhadores.

Ainda tratando desta questão de isonomia trazida no julgamento do STF, caso a corte não considerasse as duas teses a pouco trazidas seria plausível em prol do respeito ao princípio

¹⁰ Lembra-se que o Recurso Extraordinário 1221630 foi protocolado em agosto de 2019 no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, antecedendo recursos mais antigos e não contando com pedidos de vista.

¹¹ Embora não seja objeto deste texto, insta-se que tais demandas são decorrentes da globalização, no qual há demanda para diminuir a atuação do Estado nas relações sociais e econômicas (Deitos, 2010). Nos termos de Ianni (1998), a necessidade de se tornar competitivo globalmente – ou seja- a globalização traz a visão neoliberal de mundo. Ademais, o momento de crise reforça a necessidade ainda mais do papel do Estado. Este, ao invés de desertar de seu papel (Aguilar, 2000), deve articular e prover meios da sustentação socioeconômica nacional. Finalmente, a noção de déficit previdenciário pode ser lida na medida em que se computa as contribuições diretas (patronais e trabalhadores) em face do dispêndio de benefícios. Contudo, a leitura dos artigos 194 e 195 da Constituição Federal demonstram que o custeio é mais amplo, deve contar com o suporte Estatal. Sem trazer à tona a discussão das dívidas tributárias bilionárias que prescrevem anualmente, por meio dos diversos documentos e estudos apresentados nos últimos anos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIPE) é possível entender que tal déficit constitui um discurso que toma pressupostos isolados com a finalidade de designar o todo.

de valorização do magistério uma diferenciação entre outras categorias. Em nome do princípio sociojurídico em questão, nota-se como plausível o emprego da tese da discriminação positiva, isto é, para evitar maiores prejuízos ou danos conforme tese vencedora na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) N.º 186. Reconhece-se que o intérprete tem a liberdade para ponderar acerca dos critérios que verifica mais interessante para a escolha de sua decisão (Mastrodi, 2014), que o processo de interpretação é seletivo, alterando-se de acordo com as fontes, o tempo e as subjetividades (Siminoni, 2015), que as ações do judiciário são (e foram no caso) meramente declaratórias cabendo aos juristas ou partes debater (Assis, 2012), a controvérsia jurídica, e que “toda interpretação é, também, uma atitude política” (Siminoni, 2015, p. 138), o STF optou por outros critérios distintos do princípio sociojurídico da valorização do magistério.

A declaração de constitucionalidade do fator previdenciário nas aposentadorias de docentes denota a direção dos ventos austeros que sopram na administração pública desde o governo Temer, no qual o Estado se afastava de suas atribuições em prol do mercado. Esse neoliberalismo visto nas ações do executivo, nas normas votadas no legislativo constringindo receitas e em julgamentos menos progressistas do STF reforça que essa ideologia ou corrente político-econômica se torna dominante na medida em que mobiliza subjetividades e valores (Harvey, 2008, p. 17). A deserção do Estado de setores essenciais como educação, além do prejuízo evidente ao processo de ensino-aprendizagem, com efeitos ao desenvolvimento do país, tenta, segundo Sennett (2002), naturalizar a flexibilidade das condições de trabalho, sendo que, nessa direção, ao invés da valorização da carreira docente, é de se esperar precarização do trabalho, a diminuição de vencimentos e a intensificação do estresse docente.

De imediato, o julgamento do RE 1221630 penaliza os docentes, que no decurso de suas vidas laborais tiveram vencimentos menores que profissionais de mesmo nível de formação. Essa penalidade, que já ocorrera no decurso do trabalho, seja pela remuneração, pela precariedade de condições de trabalho e pela insalubridade inerente ao estresse docente que não fora compensada economicamente, intensifica-se com a redução da aposentadoria. O docente que ingressou mais cedo (DIEESE, 2014) e tinha o direito de se aposentar com vencimentos integrais mais cedo, pelo efeito do julgamento sofre porque tem redução considerável na fase em que mais precisa de sua vida. Torna evidente que a decisão acerca do Recurso Extraordinário desarticula a política pública de valorização do magistério na medida em que não considera o princípio sociojurídico constituído. Essa desarticulação age como um ingrediente adicional no processo desmantelamento dessa política pública vislumbrada a partir do governo Temer até o presente momento.

4 Considerações finais

Retomar estudos sobre a valorização da carreira docente remete a discussão da trajetória da luta desta classe, que embora estejam contempladas em duas conquistas uma legal e outra política: a conquista legal presente na Constituição Federal de 1988 que no Título VIII Da ordem Social, Capítulo III Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I da Educação, e nos princípios do Art. 206 parágrafo V e VIII que aborda sobre a valorização do profissional da educação; e a conquista política através da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 no título VI que versa sobre os profissionais da educação e entre o Art.61 e Art. 67 tratam sobre a formação dos profissionais da educação, valorização docente e planos de carreiras.

Refletindo sobre os princípios da valorização docente destacados na Constituição Federal de 1988, percebe-se que o caso do julgamento do RE 1221630 colidiu com tais princípios, o que causa prejuízo no processo de valorização destes profissionais, uma vez que a aposentadoria especial era uma atratividade para esta profissão e o fator previdenciário acaba por diminuir este rendimento, que já é menor se comprado a outras carreiras com mesmo grau de formação.

Dentro da trajetória da profissão docente no Brasil apresentada neste trabalho, pode-se destacar as décadas de 1920 e 1930 que foram momentos de consolidação do campo educacional, período em que a docência é realmente reconhecida como atividade laboral no país. O regime militar (1964-1985) acaba deixando como legado grandes transformações negativas na carreira docente, com destaque para o arrocho salarial, que se mantém até o Governo FHC. Os Governos de Lula, Dilma e Temer não trazem modificações significativas para a valorização da carreira docente e o Governo Bolsonaro afetou diretamente o trabalho e a carreira docente com a reforma da previdência social, que acaba por promover a precariedade do vínculo profissional de docentes atingindo decisivamente o princípio constitucional de valorização do magistério e impactando a qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Assim, a indicação da aposentadoria especial como forma de minimizar os impactos da precarização do trabalho e seus desdobramentos na interpretação da arena jurídica remontam o problema do presente trabalho: a aplicação do fator previdenciário segundo julgamento do RE 1221630 corrobora as políticas públicas de carreira implementadas no Brasil até então?

As respostas a este questionamento encontradas neste estudo demonstraram que a interpretação do instituto da aposentadoria especial docente apoiada na Lei N.º. 8.212/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social) trazia no Artigo 57 a carência para usufruir do benefício e indicava a necessidade de atividade profissional prejudicial. Com a Lei N.º. 9.032/1995 houve

nova alteração de vários artigos da Lei de Benefícios da Previdência. Com isso, houve o início de disputas judiciais, que debateram a constitucionalidade do instituto e seu alcance, conforme ocorreu com o julgamento do RE 1221630.

A ausência de amplo debate jurídico, que poderia ser feito via *amicus curiae*, contribuiu para que os elementos teórico-jurídicos que envolvem o princípio da valorização do magistério fossem quase desconsiderados no e mais dois outros aspectos favoreceram o julgamento: o discurso de cortes de gastos públicos e o suposto déficit da previdência, um cenário que coincide com decisões alinhadas à austeridade do Estado.

O julgamento do RE 1221630 evidencia que existe a desarticulação das decisões jurídicas frente as políticas públicas de valorização do magistério na medida em que não considera o princípio sociojurídico constituído, fato que acaba destacando posicionamentos políticos como as dos Governos Temer e Bolsonaro que são refletidos na carreira docente. Estes resultados levam a refletir que este julgamento penaliza os profissionais da educação e coloca em xeque parte da construção história, política e jurídica acerca dessa valorização, causando também grande prejuízo às políticas públicas de valorização destes profissionais.

Dentre as limitações da presente pesquisa é importante destacar que o artigo foi escrito em 2020, auge da pandemia do Covid 19, isso dificultou o acesso a alguns livros, desta forma, grande parte das referências usadas foram artigos científicos. Outra dificuldade foi que não foi possível consultar diretamente os atores do julgamento, pelo fato de estar no período da pandemia, fato que não afetou a análise que foi baseada na consulta dos documentos do STF.

Para estudos futuros, indica-se a análise da desarticulação do governo Bolsonaro e da austeridade do governo Temer e seus efeitos não só sobre a valorização da carreira docente, mas também sobre todos os aspectos da educação.

Referências

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado Desertor**. Campinas: Faculdade de Educação UNICAMP, 2000.

ALMEIDA, J. S. D. Índícios do sistema coeducativo na formação de professores pelas escolas normais durante o regime republicano em São Paulo (1890/1930): **Educar**, Paraná, n. 35, 2009, p. 139 -152. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n35/n35a11.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Tese (Doutorado em Educação). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.

BRASIL. **Decreto n. 53.831, de 25 de março de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d53831.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. **Lei n. 11.301, de 10 de maio de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831792. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Lei n. 13.183, de 4 de novembro de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm. Acesso em: 18 jun. 2020. Acesso em: 20 jun. 2020.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DARTORA, Cleci Maria. **Aposentadoria do Professor Aspectos Controvertidos.** 3ª Ed. Curitiba: Filiada, 2014.

DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. In: **Acta Scientiarum. Education.** Maringá, PR: UEM, v. 32, n. 2, p. 2090218, 2010.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Fator Previdenciário: por que mudar? In: **Nota Técnica. N. 130 nov. 2013.** p. 1 - 9. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec130fatorPrevidenciario.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. **Nota técnica nº 141 de outubro de 2014:** Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais de educação básica. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec141DocentesPnadvf.pdf>. Acesso em 12 jun. 2020.

DIETER, Maurício. O controle de pauta é o que há de mais autoritário no supremo. In: **El País** (versão on line), 25 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/23/politica/1561300934_564924.html . Acesso em: 22 jun. 2020.

ECO, Humberto. **Interpretação e Superinterpretação.** São Paulo: Martins Fontes, 1993.

FARIAS, Adriana de Jesus Diniz. Políticas públicas educacionais e valorização docente. **Rev. Eletrônica Pesquiseduca**, Santos, v. 05, n. 10, p. 337-355, jul.-dez. 2013.

FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. A ditadura militar e a proletarização dos professores a ditadura militar e a proletarização dos professores: **Educação e Sociedade:** subtítulo da revista, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1159-1179, dez./2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a05v2797.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

FREITAG, Barbara. **Escola, estado e sociedade.** 6ª ed. São Paulo: Editora Moraes, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas:** PPP, Brasil, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Semestral. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 01 dez 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IANNI, Octavio. Globalização e Neoliberalismo. In: **São Paulo em Perspectiva**. 12(2) 1998 p. 27 – 32. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. In: **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 24(73), p. 1-32, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275043450073.pdf>. Acesso 10 jul. 2020.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LIBÂNEO, José Carlos. Alguns aspectos da política educacional do Governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.32, dez. 2008, p. 168 - 178. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/87814977/libaneo-c-a-politica-educacional-no-governo-lula>. Acesso em: 10 jun. 2020.

LOPES, S. D. C. Formação de professores no Rio de Janeiro durante o estado novo: subtítulo do artigo. **Caderno de Pesquisa**, RJ, v. 39, n. 137, p. 597-619, ago./2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v39n137/v39n137a13.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MASTRODI, Josué. Ponderações de Direitos e Proporcionalidade das Decisões Judiciais. In: **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 577-595, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322014000200577&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 jul. 2020.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 21. ed. RJ: Forense, 2017.

MEC - Ministério da Educação. Ensino fundamental e valorização do magistério. Maio, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

MEC/PNE. Ministério da Educação/Plano Nacional de Educação - **LEI N.º 13.005/2014**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

PINTO, Marina Barbosa. **A subordinação do trabalho docente à lógica do capital**. Outubro, p. 17 – 24, fev. 2015. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-03.pdf>. Acesso em 12 out. 2020.

PIOLI, Evandro. Mercantilização da educação, a reforma trabalhista e os professores: o que vem por aí?. IN: KRAWCZYK, Nora, LOMBARDI, José Claudinei (orgs). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia/Minas Gerais: Navegando Publicações, 2018.

ROMANELLI, O. d. O; **História da Educação no Brasil**: subtítulo do livro. 25. ed. RJ: Vozes, 2001.

SALIBA, Tuffi Messias; CORRÊA, Márcia Angelim Chaves. **Insalubridade e periculosidade: aspectos técnicos e práticos**. São Paulo: LTr, 2014.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Rev. adm. empres.** v. 48 n. 3 São Paulo jul./set. 2008.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter:** consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos princípios jurídicos. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 40 n. 160 out./dez. p. 269 - 289. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/918/R160-19.pdf?sequence=4>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 1982.

_____. Os Princípios Constitucionais Fundamentais. In: **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região,** Brasília, v. 6, n. 4, p. 17 - 22, out./dez. 1994. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000095-a6856a703c/principios_constitucionais_fundamentais.pdf. Acesso em 10 jul. 2020.

_____. **O Constitucionalismo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Marcus Quintanilha da. **Remuneração dos professores públicos municipais no Brasil:** execução orçamentária, partidos políticos e valorização docente (2008- 2016). Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. In: **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais** 1 (2003): 607-630. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Interpretação Jurídica e percepção seletiva: a dimensão organizacional da produção de sentido no direito. In: **Revista Brasileira de Direito,** Passo Fundo, RS, v. 11, n.1, p. 135-147, jan-jun 2015. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/940>. Acesso em: 12 out. 2016.

SOUZA, Allan Solano, CABRAL NETO, Antônio. A nova gestão pública em educação Planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/755/pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGER, Antoni, NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 36, n.º. 132, p. 599-622, jul.-set., 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.