

A INJUSTIÇA SOCIAL EXPRESSA NA CARREIRA DOCENTE NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM 2009 – 21 ANOS DE INCERTEZAS – CRÔNICA DA MAIORIDADE INATINGIDA AO ARREPIO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CARLOS ANDRE HUNING BIRNFELD*
ÉDER DION DE PAULA COSTA**

RESUMO

O presente artigo resgata as balizas constitucionais que norteiam a carreira docente federal e a seguir examina, à luz destas, as normas infraconstitucionais que norteiam a carreira docente federal atualmente.

PALAVRAS-CHAVE – carreira docente, constituição, justiça social

ABSTRACT

This paper captures the constitutional bases that guide the career of federal post-secondary teachers and then examines, in light of those bases, the rules that currently guide such federal public career in Brazil.

KEYWORDS – teaching career, Constitution, social justice

SUMÁRIO

1 – Introdução. 2 – Marcos normativos constitucionais para a carreira do magistério superior. 3 – Marcos normativos infraconstitucionais para a carreira do magistério superior. 4 – Conclusão

1 – INTRODUÇÃO

O ano de 2008 marcou os 21 anos da criação da carreira docente pública federal, a qual foi preconizada pela lei 7.596, de 10/4/1987 e efetivamente instituída pelo Decreto 94.664, de 23/07/1987.

* Professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Mestre e Doutor em Direito. Especialista em Administração Universitária.

** Professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Mestre e Doutor em Direito.

Quando instituído este marco normativo, a capacidade plena para a vida civil, a popular “maioridade” era atingida aos 21 anos e a Constituição vigente no país era ainda aquela imposta pela ditadura militar. Hoje a referida “maioridade” é atingida aos 18 anos e vivemos sob a égide da Constituição Cidadã, vigente desde 1988.

Estranhamente, todavia, passados 21 anos da instituição da carreira, tanto não se pode falar, em sentido político, numa “maioridade” da carreira, quanto não se pode, infelizmente, falar, no sentido jurídico, de sua plena consonância com as diretrizes preconizadas pela Constituição Federal. Uma injustiça social com efeitos que recaem diretamente sobre os professores envolvidos e que, indiretamente contribui para o próprio decréscimo da científico do país.

Esclareça-se, todavia, desde já, que não será objeto deste opúsculo a questão puramente política, no sentido de proposição e debate da “carreira desejável” ou da “melhor carreira docente”, ou mais justa, *in abstracto*, nem tampouco a incursão sobre modelos de carreiras docentes estrangeiros, por mais que importantes e instigantes tais incursões, posto que o foco do presente ensaio restringir-se-á a análise dos cânones jurídico-constitucionais postos no ordenamento pátrio que permitem delinear o *dever ser* constitucional relativo à questão da carreira docente, adejando, a seguir, sob a luz do texto constitucional, sobre os principais dispositivos infraconstitucionais que atualmente expressam essa carreira. Trata-se de uma injustiça social que vem do próprio Direito, ou mais precisamente, como se verá, de sua própria ausência.

2 – MARCOS NORMATIVOS CONSTITUCIONAIS PARA A CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR

Destarte, para este desiderato convém pinçar inicialmente os principais dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie, iniciando pelos dispositivos gerais que orientam as relações da administração pública, com grifos nossos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas

e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – a **remuneração** dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**;

(...)

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV – o **subsídio e os vencimentos** dos ocupantes de cargos e empregos públicos **são irredutíveis**, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Destaca-se, a priori, a importância do princípio da legalidade, que orienta toda a sistemática que envolve os cargos públicos: os requisitos para os cargos só podem defluir de **lei**, assim como a **remuneração** só pode ser fixada por lei, o mesmo ocorrendo com o Plano de Carreira a ela associado.

Não se pode olvidar, ademais, que o Art. 5º, inciso II, da mesma Constituição, que trata dos direitos fundamentais de qualquer cidadão é categórico ao afirmar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Assim, de outra banda, se os direitos dos servidores só podem defluir da lei, também é certo que as limitações a esses direitos também só podem decorrer da lei. E é preciso ter claro que o plano de carreira dos professores orbita nestes dois contextos normativos, ambos limitados pela lei.

Ressalte-se, outrossim, que quando o texto constitucional

refere-se à *lei*, esta é tomada em seu sentido estrito: ato assim nominado emanado do Poder Legislativo, ao qual se acresce, neste caso, ainda, a possibilidade da *Medida Provisória*, que constitui-se em ato emanado do Poder Executivo sujeito ao pleno crivo do Poder Legislativo, bem como da *lei delegada*, que constitui autorização específica dada previamente pelo Poder Legislativo para que o Poder Executivo discipline determinada matéria..

Importante destacar, também, que qualquer outra figura normativa (v.g., Decreto, Portaria, Resolução, etc.) não se substitui à *lei* requerida pelo texto constitucional. Neste particular, a Constituição é precisa, inclusive no que tange aos atos anteriores à sua existência, nos precisos termos do Art. 25. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, in verbis:

Art. 25. Ficam **revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição**, sujeito este prazo a prorrogação por lei, **todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional**, especialmente no que tange a:

I – **ação normativa**;

II – alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.

(...)

Observe-se, neste particular, que desde 03/04/1989 (180 dias após a promulgação da Constituição) todos os dispositivos legais anteriores à Constituição que autorizariam o Poder Executivo a exercer, via ato administrativo (Decretos, Portarias, etc.), função reservada à lei, estão revogados, extintos do universo jurídico, sendo portanto incapazes de gerar direitos ou obrigações de quaisquer espécies.

Além do princípio da legalidade, outrossim, o texto constitucional preconiza para os servidores públicos o direito à uma **revisão anual** de seus vencimentos, que há de ser **acresciva**, justo porque também assegura a **irredutibilidade** dos mesmos.

O texto constitucional, todavia, é ainda mais preciso, mais adiante, pois garante também o direito a um **regime jurídico único** e, além deste, **planos de carreira específicos** para as variadas categorias de servidores, *in verbis*:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta**, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A **fixação dos padrões de vencimento** e dos **demais componentes do sistema remuneratório** observará:

I – a **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade** dos cargos componentes de cada carreira;

II – os **requisitos para a investidura**;

III – as **peculiaridades dos cargos**.

(...)

Estas garantias, há que se ressaltar, por muito pouco não foram suprimidas, em 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional 19, a qual, literalmente, retirou da nova redação que pretendeu dar ao referido Art. 39 tanto a referência ao regime jurídico único como ao Plano de Carreira, o que permitiu que muitos Municípios dos Brasil, mais ágeis na produção normativa, tenham extinto o regime jurídico único para seus servidores.

Todavia, antes que, no universo das normas federais, situação idêntica se ultimasse, Ação Direta de Inconstitucionalidade (2135-4) impetrada por diversos partidos políticos (PT, PDT, PC do B e PSB) obteve liminar favorável junto ao STF para suspender a eficácia da alteração empreendida pela referida Emenda, a qual foi acatada tendo em vista um vício formal encontrado no próprio processo de votação da emenda constitucional. O processo, até a presente data, todavia, ainda não se ultimou, carecendo ainda da decisão definitiva de mérito, mantendo-se a redação anterior à Emenda, tal qual exposta acima, por força da referida liminar .

Por outro lado, a mesma Emenda 19, na parte em que não foi suspensa, incluiu o supra citado § 1º , o qual introduziu importantes referências para a fixação do padrões de remuneração do servidor público: **natureza do cargo, grau de responsabilidade, complexidade da função, requisitos para investidura e peculiaridades dos cargos**.

Não há como deixar de entrever que, tendo por foco o magistério federal, a Constituição preconizou referências precisas e positivas para sua valorização: a **altíssima responsabilidade** pela formação dos melhores quadros técnicos e científicos do país; a **complexidade em grau extremo** justamente por atuar na *ponta* do processo científico; os **difíceis requisitos para investidura**, que normalmente implicam em alta titulação e produção, além de concurso com provas teóricas discursivas e práticas, sem paralelo no serviço público como um todo, afora as **peculiaridades da profissão**, com sujeição permanente ao contato com grande público, ainda com embate teórico de alto nível, que por muito

tempo ensinaram inclusive a possibilidade de redução no tempo de aposentadoria.

Não bastassem estas singularidades, preconizadas pelo texto constitucional para a generalidade dos servidores públicos, mas precisamente aplicáveis aos docentes, há que se trazer à baila alguns importantes dispositivos do capítulo constitucional dedicado à Educação, que também traduz importantes determinações, in verbis:

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

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

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.**

(...)

Art. 207. As universidades gozam de **autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, e obedecerão ao princípio de **indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**.

Note-se aqui que a **carreira do magistério público, assim como sua valorização**, concolada à condição de princípio estruturante do sistema educacional constitucional, recebe garantia específica: trata-se de **componente indispensável para a qualidade do ensino**. Mais que o interesse pessoal na remuneração condigna, a **valorização e a carreira constituem-se em valores públicos, políticas indeclináveis de Estado**, que operam como meios para um fim mais nobre: o avanço qualitativo da educação e da ciência desta nação.

Destaca-se, ademais, que enquanto para a generalidade das funções públicas o concurso pode ser de provas **ou** provas e títulos, o concurso para o magistério público necessariamente há de ser de **provas e títulos**, o que traduz a necessidade de que os candidatos tenham construído, de antemão, para lograrem êxito efetivo no concurso, uma trajetória pessoal prévia de alta capacitação, experiência e produção científica.

Há que se chamar atenção, também, ao direito, incluído pela Emenda Constitucional 53/2006, a um **piso salarial nacional**, constitucionalmente garantido a todos os profissionais da educação escolar pública.

Neste contexto, há que se ter claro, inicialmente, nos termos do Art. 21 da lei 9.494/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que a educação *escolar* compreende tanto a educação básica (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) como a própria educação superior.

Embora não tenha sobrevivido, até a presente data, lei fixando o referido piso salarial nacional para todos os professores, em 2008, a lei 11.738 regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (abrangendo, portanto, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). O valor do piso foi então **fixado em R\$ 950,00** (novecentos e cinquenta reais) mensais, **para profissionais com formação em nível médio**, na modalidade Normal, para a **jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais**, das quais no máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária envolverão o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Trata-se, nos termos da referida lei, de um valor mínimo para o **vencimento inicial** das carreiras do magistério público da educação básica com referência para **profissionais com formação em nível médio**, o qual, nos termos da lei, deve ser **anual e automaticamente atualizado, no mês de janeiro**, desde ano de 2009, utilizando-se no cálculo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. Para o próprio ano de 2009 o piso foi fixado em R\$ 1.132,40, importando em significativo aumento de 19, 2%.

Ainda que ausente a lei fixadora do piso nacional geral, aplicável também ao magistério superior, não se pode deixar de ressaltar que para este, no mínimo, há que se garantir prerrogativas proporcionalmente maiores, tanto no que tange ao valor do piso quanto ao percentual de carga horária reservado para atividades extraclasse.

Quanto a esse percentual, aliás, não há como deixar de ressaltar que enfim incorpora-se ao magistério público, por lei, a garantia de carga horária para a correção de trabalhos e para a atualização cotidiana imprescindível à função do magistério. Neste particular foi muito feliz a redação da lei ao referir-se *atividades de*

interação com educandos, abrangendo em um único plano tanto as atividades de sala de aula como as de orientação e atendimento ao aluno. No ensino superior, onde, além dessas atividades, ainda recaem sobre os docentes os ônus imanentes às atividades de pesquisa e extensão, além da própria orientação aos trabalhos de conclusão de curso, exigidos pela maioria dos cursos, a carga máxima em sala de aula há de ser consideravelmente menor.

Observe-se, outrossim, que deflui tanto da Constituição como da lei, uma clara política de Estado no sentido da valorização do magistério, a qual, redirecionando à valorização do trabalho docente recursos clausulados constitucionalmente para aplicação na educação, busca resgatar a dignidade e o prestígio que a carreira teve algumas décadas atrás, desde quando então passou a ser sucessivamente malbaratada, tornando-se cada vez menos atrativa e desestimulante, caminho que infelizmente se vislumbra ainda hoje para a carreira do magistério superior.

Assim, estabelecidos os referenciais constitucionais mínimos, ingressemos, pois, na análise dos marcos regulatórios infraconstitucionais da carreira do magistério superior público federal.

3 – MARCOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS PARA A CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR

Tal como já se fez referência acima, a carreira docente pública federal, foi preconizada pela lei 7.596, de 10/4/1987 e efetivamente instituída pelo Decreto 94.664, de 23/07/1987. Convém trazer à baila, desde já os principais dispositivos da lei 7.596, de 10/4/1987, que traçou estes detalhamentos, com grifos nossos:

Art. 3º As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, **terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente** e para os servidores técnicos e administrativos, **aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo**, assegurada a observância do princípio da **isonomia salarial** e a **uniformidade de critérios** tanto para **ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos**, quanto para a **promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor**.

(...)

Art. 5º Observado o disposto no caput do art. 3º, in fine, desta lei, os **requisitos e normas sobre ingresso de pessoal nos empregos**

do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, bem como sobre transferência ou movimentação, promoção e ascensão dos servidores nele incluídos serão fixados no regulamento a que se refere o mesmo artigo.

(...)

Art. 7º No prazo de 90 (noventa) dias, contados da vigência desta lei, o Ministério da Educação, em conjunto com a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, adotará as providências necessárias à aprovação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata o art. 3º desta lei.

Art. 8º O enquadramento de servidores no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos produzirá **efeitos financeiros a partir de 1º de abril** do corrente ano.

Note-se, inicialmente, que todo o detalhamento da carreira, inclusive a remuneração foi relegado pela lei 7.596, de 10/4/1987 para ser regrado pelo Poder Executivo, que o fez principalmente por meio do Decreto 94.664, de 23/07/1987 (o denominado PUCRCE).

Não há como deixar de mencionar, como vimos acima, que este expediente foi rechaçado pela Constituição Federal de 1988, a qual, no Art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que a partir de 03/04/1989 estariam revogados todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, entre as quais, evidentemente, se inclui a disposição sobre remuneração (e carreira) do magistério superior.

Assim, embora com grande esforço hermenêutico seja possível construir interpretação diversa, é preciso ter claro um percepção apriorística grave: a lei que instituiu a carreira do magistério superior federal, assim como todos os atos dela decorrentes (justo porque os atos acessórios seguem o destino do principal) estaria, desde 03/04/1989, definitivamente revogada, morta, extinta do universo jurídico.

Nesta perspectiva, não sobreviveriam no universo jurídico pátrio, após 03/04/1989, nenhum dos detalhamentos da carreira, senão quiçá aqueles que, mais tarde, tivessem sido, de qualquer forma, *reavivados* pelo legítimo legislador (pois é fato que, neste fantástico universo do Direito, onde pululam os ditames de poder e as glosas dos praxistas, mortos podem reviver, se isto for vontade do legislador e não houver, para tanto, oposição constitucional).

Tal de fato ocorreu, nem tanto pela percepção desta realidade jurídica, mas efetivamente por conta dos sucessivos descompassos

na condução da política econômica do país que desde então, nestas últimas duas décadas vêm se sucedendo, fazendo a moeda perder o seu valor e, por consequência, gerando a demanda por recomposição das perdas inflacionárias. Assim, sucessivamente, neste período, sobreveio perto de uma dezena de leis que fizeram referência à carreira docente instituída em 1987, a entre as quais, também em 1989, a lei 7.814, de 08/09/1989, que expressamente procedeu sensíveis alterações no referido PUCRCE (Decreto 94.664, de 23/07/1987), e que, entre outras alterações, deu os contornos finais da década à carreira docente superior preconizada pelo Decreto.

Neste sentido não há como deixar de mencionar um paradoxo jurídico: o texto de um Decreto alterado por uma lei. Houve aqui, certamente, a percepção, pela assessoria jurídica do governo que conduziu este inusitado expediente, que, vigente a Constituição de 1988, qualquer disposição sobre a carreira somente poderia ser veiculada por *lei*, nos termos do Art.37 supra referido – e nisso estava plenamente correta. Todavia, essa percepção poderia ter sido associada à de que, também por força da vigência da Constituição e do já referido Art. 25 do ADCT, o Decreto 94.664 alterado estava revogado desde março de 1989 e que a carreira como um todo mereceria ser reavivada, formalmente, pela força da mesma lei, em setembro de 1989.

O fato é que, de um ponto de vista formal, tal de fato não ocorreu, restando, como salvaguarda da validade do plano de carreira, a compreensão de que isso ocorreu de forma implícita, com a simples referência ao Decreto 94.664/87 feita pela lei 7.814/89, corroborando a intenção do legislador em considerá-lo, *in totum*, como lei. Não é a melhor das salvaguardas, mas certamente é a melhor disponível.

Seja como for, não é foco deste estudo investigar, à exaustão, a questão da (in)constitucionalidade ou revogação do Decreto 94.664/87 (PUCRCE), até porque a Suprema Corte do país quanto a isso jamais se pronunciou – tanto porque, ademais, a tal jamais foi provocada.

O fato, sobre o qual é oportuno trazer luz, envolve o forte contraste entre aquilo que Constituição preconiza hoje para a carreira docente e a realidade normativa desta carreira no plano normativo infraconstitucional, onde se manifesta, de fato, um legítimo *Frankenstein*, uma criatura feita com retalhos de todos os tipos que tem em suas bases, em essência, matéria de cadáver, cotidianamente remexido e revirado.

Convém, de qualquer forma, explicitar no presente estudo as principais configurações trazidas pelo PUCRCE para a carreira docente, justo porque, bem ou mal, este dispositivo normativo é o único que trata da mesma de forma global e sistemática, em que pese muitas de suas premissas hoje se encontrem alteradas. Até para compreender o significado destas alterações é indispensável essa incursão.

Nos termos do PUCRCE, a carreira restou configurada em quatro classes: I – Professor Titular; II – Professor Adjunto; III – Professor Assistente e IV – Professor Auxiliar, exigindo-se, em regra geral (com exceções), para as duas primeiras o título de doutor ou livre-docentes, para Professor Assistente o título de Mestre e para Professor Assistente o diploma de graduação. Cada classe compreende quatro níveis, designados pelos números de 1 a 4, exceto a de Professor Titular, que possui um só nível. O PUCRCE admitiu ainda, fora da estrutura da carreira, a possibilidade de contratação, por prazo de professores substitutos e de professores visitantes (para profissionais de renome atenderem temporariamente programas especiais de ensino, pesquisa ou extensão).

Além disto, o referido Decreto preconizou três regimes de trabalho: o de 40 horas com dedicação exclusiva, o de tempo parcial de vinte horas semanais de trabalho e o de tempo parcial de 40 horas, com denotado caráter excepcional, para áreas com características específicas, à juízo da instituição.

A remuneração da carreira tinha como referência de fixação o valor do vencimento do salário do nível I da classe de **Professor Auxiliar**, o qual foi fixado em CZ\$7.600,00, para o regime de trabalho de **vinte horas semanais**. Para se ter uma ideia de referência, esse valor, na data estipulada para a vigência do PUCRCE (01/04/1987), correspondia à **5,55 salários mínimos**.

Os vencimentos ou salários dos demais níveis seriam determinados mediante a variação à razão de 4% (posteriormente, em 1989, 5%), dentro da mesma classe, havendo entre o final de uma classe e o início de outra uma variação de 10%. Outrossim, o professor em regime de 40 horas recebia adicional de 100% sobre o valor pago ao professor em regime de 20 horas. Além disto, os professores em regime de Dedicação Exclusiva receberiam 40% a mais (posteriormente 50%), sendo devido, ainda, um adicional de titulação, correspondente, à época, a 25% para Doutores ou 15% para Mestres. Neste contexto, e tomando por base os fatores acima expostos, um professor que iniciasse a carreira com título de Doutor, seria enquadrado inicialmente como Adjunto I e receberia para 40

horas, com Dedicção Exclusiva, o equivalente a **29,77 salários mínimos**.

O PUCRCE ainda houve por bem descrever as atividades próprias do pessoal docente, as quais, nos termos do seu Art. 3º, envolveriam dois grupos básicos, com grifos nossos:

- I – as pertinentes à **pesquisas ensaio e extensão** que, indissociáveis visem à aprendizagem, à produção do conhecimento, à ampliação e transmissão do saber e da cultura;
- II – as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de **outras previstas na legislação vigentes**.

Chama a atenção que entre as atividades expressamente listadas pelo Plano de Carreira para o docente não se encontre explicitamente o *ensino*, e que as atividades de pesquisa previstas sejam as de *pesquisas ensaio*. Na verdade as atividades docentes *indissociáveis* de *ensino e pesquisa*, em graduação ou pós-graduação, já estavam previstas na legislação então vigente, mais precisamente no Art. 32 da lei 5.540/1968. Assim, além das atividades *diretivas*, as atividades docentes, envolveriam, por força da referida lei, *pesquisa e ensino*, e por força do PUCRCE, a *extensão*.

Teria certamente agido com mais técnica e sistemática o redator do PUCRCE se tivesse desde já sinalizado simplesmente que as atividades docentes envolveriam *ensino, pesquisa e extensão*, tal como veio a ser consagrado no texto constitucional.

Observe-se, todavia, que o referido Art. 32 da lei 5.540/1968 foi revogado pela LDB atual (lei 9.394/1996), que não trouxe dispositivo similar. Essa lei trouxe basicamente, em seu Art. 12, diretrizes genéricas, direcionadas a todos os níveis de ensino, que incluem entre as *incumbências* docentes “elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino” (inciso II) e “ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos” (inciso V), ressaltando-se, neste campo, a referência específica às atribuições do docente no ensino superior contida em seu Art. 57, que determina que “nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas”.

Nesta perspectiva, a delimitação do que seriam *atividades docentes*, que é corriqueira em qualquer Convenção Coletiva do ensino superior privado, para ao magistério superior público envolve um

verdadeiro quebra-cabeças jurídico: o ensino é previsto pela LDB (Art. 12, II e V, e 57), a extensão pelo PURCRE, e a pesquisa, se for *pesquisa ensaio*, estará abrangida pelo PURCRE, e, se não for, só será atividade docente se tal constar no *plano de trabalho* do docente.

Note-se, outrossim, que não se encontra nem na lei nem na lei 7.596/1987 nem no PUCRCE que dela decorreu qualquer delimitação quanto à reserva de carga de trabalho para atividades extraclasse, tal como, como já se mencionou, ocorre, por força de lei federal, no universo do ensino básico. Trata-se, mais que tudo, de um descumprimento da própria LDB (lei 9.394/1996), a qual, em seu Art. 67, inciso V, tenha determinado expressamente que deve constar no Plano de Carreira “período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho”.

Esta delimitação, na verdade encontra-se em outro diploma normativo, de baixíssima hierarquia: a Portaria 475, de 26 de agosto de 1987, do MEC, expedida pelo então Ministro da Educação *Jorge Bornhausen*, com força no Art. 64, do PUCRCE (que estabeleceu que competia ao MEC estabelecer normas complementares para a execução do próprio decreto 94.664/87), em seu Art. 10, *in verbis*, com grifos:

Art. 10. Serão estabelecidos em **regulamento, pelo Conselho Superior competente da IFE**, para cada carreira de Magistério:

I – os critérios para concessão, fixação e alteração dos regimes de trabalho do docente;

II – os **limites mínimos e máximos de carga horária de aulas**, segundo os regimes de trabalho, observadas, a critério do Conselho, a natureza e diversidade de encargos do docente;

III – o processo de acompanhamento e avaliação das atividades dos docentes.

§ 1º – Para o Magistério Superior, **o limite mínimo a que se refere o inciso II, não poderá ser inferior a 8 (oito) horas semanais, em qualquer regime, nem o máximo poderá ser superior a 60%, no regime de 20 horas, e 50% nos de 40 horas e de dedicação exclusiva.**

Nesta perspectiva, vige o teto máximo de 50% de carga horária de aulas para os docentes em regime de 40 horas e 60% para o regime de 20 horas. Comparando-se com a legislação relativa ao ensino básico, que tem como teto 66,66% para interação com alunos (que abrange aulas e orientações), os tetos federais revelam-se efetivamente tímidos, em que pese possam as instituições estabelecer tetos máximos inferiores (tanto quanto

podem estabelecer tetos mínimos superiores).

Todavia o problema é bem maior no contexto: trata-se de garantia que deveria ser veiculada por *lei*, dentro do Plano de Carreira. Não bastasse o problema da constitucionalidade do Plano de Carreira, por ter sido veiculado por Decreto fulminado pela Constituição, alguns detalhamentos importantíssimos da carreira sequer se encontram expressos no referido Decreto: são veiculados por mero ato de Ministro, revogável, a qualquer tempo, pelo próprio. Embora se trate de ato formalmente respaldado pelo próprio Art. 64, do PUCRCE, sua incompatibilidade com a ordem constitucional vigente é ainda mais aberrante, ferindo inclusive a própria autonomia universitária garantida pela Constituição.

E de fato não são poucos esses detalhamentos, muitos deles operando autonomamente em relação ao próprio Decreto, inovando no universo dos direitos e obrigações do regime, tal como ocorre no Art. 13, que determina a obrigação de apresentação, pelo docente, de *justificativa julgada cabível* para não obtenção de título quando o mesmo pretender progressão de classe na carreira sem a titulação respectiva, exigência esta que revela-se totalmente estranha ao § 2º do Art. 16 do PUCRCE, que dispõe expressamente sobre a possibilidade dessa progressão para qualquer docente mediante avaliação de desempenho acadêmico quando este se encontrar no último nível da classe anterior.

E observe-se o absurdo jurídico desse contexto: a carreira, que deveria ser fixada por lei, e que tem entre seus elementos essenciais justamente a possibilidade de progressão, o transpasse dos variados degraus, (que só poderiam ter limites traçados, evidentemente, também por lei), tem sua eficácia comprometida justamente porque, numa Portaria, é inventada uma obrigação capaz de obstacularizar esta progressão.

Mas infelizmente, este é apenas um dos tantos exemplos que podem defluir deste verdadeiro estado de insegurança e incerteza em que se conformou a carreira docente do magistério superior. Haveriam outros, como é o caso da supressão, na prática, da licença sabática, garantida no próprio PUCRCE, ao (equivocado) argumento da incompatibilidade com legislação posterior (no caso Lei 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único), eis que o PUCRCE, se é de fato válido como lei, como tal se configura como *lei especial*, contra a qual as disposições legais genéricas posteriores revelam-se efetivamente inócuas. Entre outros, próprio regime de *dedicação exclusiva* merece vários reparos pela sua inconformidade com as balizas constitucionais que tratam do

continuum de liberdades individuais. Cada um desses descompassos, por si só, mereceria atenção própria que de fato não cabem no escopo do presente esforço.

4 – CONCLUSÃO

O fato é que, em todos estes descompassos que se vislumbra, ténida ou profundamente, traduzem a mesma perspectiva: a carreira docente encontra-se em pleno descompasso com todos os cânones constitucionais que deveriam orientá-la. Revela-se injusta não só pela ausência de equidade, mas pela ausência do próprio Direito. Na data em que se poderia falar de sua maturidade, ainda se duvida, em sentido jurídico, da sua adequação e de sua própria existência – avaliação que coincide com a perspectiva política que se pode ter desta realidade: não existe carreira, existe um aglomerado de impossibilidades de garantir qualidade ao magistério e ao ensino superior, onde pululam algumas poucas garantias salariais, vagando a rumo incerto.

Na verdade, no atual contexto, desde há muito fora dos cânones mínimos preconizados pelo melhor direito, literalmente parece que tudo pode valer e tudo pode deixar de valer - tanto porque é exatamente longe da lei que se instaura o mundo do arbítrio - tanto porque justamente tudo aquilo que foi preconizado pela Constituição vem sendo reiteradamente olvidado, mais especialmente o próprio dever constitucional de garantir, por lei, para o magistério superior federal, uma carreira docente. Decente.

