Multicampia e equidade salarial: fundamentos jurídicos e políticos para o adicional de penosidade

Tássio Túlio Braz Bezerra
Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e
Professor Adjunto II da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
E-mail: tassio.bezerra@ufms.br

Maria Audirene de Souza Cordeiro
Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Amazonas
Professora Associada I da Universidade Federal do Amazonas
E-mail: audirenecordeiro@ufam.edu.br

Resumo: As dificuldades encontradas pelos docentes que atuam em zonas de fronteira e locais de difícil permanência, apontam para a necessidade de políticas de valorização e fixação. No atual contexto de multicampia das universidades, a luta sindical em prol do pagamento do adicional de atividades penosas, em razão do trabalho em zona de fronteira e outras localidades que o justifiquem, nos termos do art. 71 da Lei nº 8.112/90, apresenta-se como estratégia de reconhecimento do trabalho docente realizado em singulares dificuldades, em decorrência das localidades em que é realizado. O artigo analisa os fundamentos políticos e normativos para o pagamento do adicional de atividades penosas aos docentes que atuam em zona de fronteira e locais de difícil permanência e demonstra que o direito ao pagamento desse adicional encontra-se expressamente previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90 e que esse pagamento aos docentes depende exclusivamente de regulamentação, a ser realizada por decreto presencial, como medida de isonomia com outras categorias que já recebem o referido adicional e de equidade no interior da carreira do magistério superior federal e, por fim, descreve o processo de construção de estratégias que os(as) docentes da multicampia têm protagonizado para que o ANDES-SN insira a reivindicação na Mesa Nacional de Negociação Permanente com o Governo Federal.

Palavras-chave: Multicampia. Adicional de Atividades Penosas. Fundamento Jurídico.

Introdução

O trabalho docente em zona de fronteira e em locais de difícil permanência é realizado com dificuldades geopolíticas e econômicas significativas e ainda completa e justificadamente desconhecidas pelos demais profissionais de educação que não atuam nestes territórios. Esse duplo desconhecimento é decorrente de que o próprio conceito de fronteira geográfica e de local de difícil permanência pode variar de forma significativa de região para região brasileira e porque nossas condições de trabalho não nos permitem pensar para além das preocupações hodiernas.

A docência em regiões fronteiriças não tem amparo jurídico para atividades transfronteiriças, os obstáculos burocráticos restringem transporte de equipamentos e o deslocamento de docentes e discentes que precisam atender às exigências de afastamento prévio para adentrar em outro país e realizar atividade de pesquisa e extensão. A essas dificuldades acrescentam-se a falta de flexibilização das portarias para viagens, o bilinguismo e a falta de infraestrutura física nas unidades que atuam nas linhas de fronteira.

A expressão "locais de difícil permanência" refere-se a uma área onde é difícil para qualquer profissional se estabelecer e manter seu emprego, geralmente, devido a fatores como dificuldades de acesso e/ou condições de vida adversas. Um exemplo concreto são as cidades localizadas na Amazônia profunda. A cidade de Benjamim Constant (AM), onde docentes da Universidade Federal do Amazonas/UFAM atuam há quase 20 anos, fica isolada por mais de três meses, sem água potável e sem gêneros alimentícios a cada seca severa, fenômeno que tem se tornado comum. Não há estradas para Benjamin Constant e o único acesso é por meio fluvial. De barco rápido, são cerca de 31 horas até Manaus (cerca de 7 dias de barco lento) onde está localizada a sede da Universidade. A distância entre um ponto e outro é de 1.586 km. As passagens de avião alcançam estratosféricos R$ 3.279,00. Essas condições são semelhantes nos outros três campi da UFAM, localizados em Coari, Parintins e Humaitá. O preço do litro de gasolina, nessas cidades, no primeiro semestre de 2025, variava entre R$ 8,00 e R$ 9,00, e do gás de cozinha, entre R$145,00 e R$ 180,00.

Tanto na região de fronteira quanto em locais de difícil permanência, além do custo de vida ser elevado e a enorme distância dos grandes centros urbanos (sem malha viária), não há hospitais de média e alta complexidade, nem clínicas especializadas. Essas condições revelam um forte, permanente e angustiante isolamento geográfico, político, econômico e social.

Em razão dos problemas apontados, tem se observado a dificuldade de fixação de docentes nesses espaços territoriais. Justamente onde a população tem menos condições de acessar o ensino superior. Nessas cidades, a fixação dos docentes é a única esperança de quilombolas, indígenas, ribeirinhos e outros povos tradicionais acenderem social, econômica e politicamente, por meio da qualificação profissional. Sem qualquer atrativo financeiro, sem recursos médicos, sem meio de transporte, e sem aparelhos de lazer ou condições de participar de evento científicos, a maioria dos docentes que passam em concursos para atuar nesses locais, em pouco mais de dois anos, pedem remoção, redistribuição, vacância e/ou exoneração.

Importante destacar que a excessiva

rotatividade de pessoal tem como consequência o comprometimento da qualidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, impactando em algumas situações a própria continuidade do serviço público. Inclusive, é possível constatar o desinteresse de muitos candidatos em ingressar como professor em alguns campi do interior. Cite-se como exemplo concurso público realizado no ano de 2023 para o provimento de cargo efetivo de magistério superior federal de vaga para o Curso de Psicologia, no Campus do Pantanal/CPAN, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/UFMS, na cidade de Corumbá-MS, no qual nenhum dos candidatos inscritos compareceu para realizar a prova escrita.

Dito isso, torna-se perceptível a distinção do contexto a que estão submetidos os(as) servidores(as) que desempenham suas atribuições em zonas de fronteira e locais de difícil permanência, em razão das dificuldades impostas, em comparação com profissionais que atuam em outras localidades.

Nesse sentido, o presente artigo busca responder ao seguinte problema: quais os fundamentos políticos e normativos para o pagamento do adicional de atividades penosas aos docentes que atuam em zona de fronteira e locais de difícil permanência?

A hipótese de trabalho é que o direi-



to ao pagamento do adicional de atividades penosas encontra-se expressamente previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90 e que o seu pagamento aos docentes depende exclusivamente de regulamentação, a ser realizada por decreto presencial, como medida de isonomia com outras categorias que já recebem o referido adicional e de equidade no interior da carreira do magistério superior federal.

Assim, o texto analisa os fundamentos jurídicos e políticos que fundamentam o pagamento do adicional de atividades penosas para os docentes que trabalham em zona de fronteira e locais de difícil permanência, demonstrando que o direito ao pagamento desse adicional encontra-se expressamente previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90 e que esse pagamento aos docentes depende exclusivamente de regulamentação, a ser realizada por decreto presencial, como medida de isonomia com outras categorias que já recebem o referido adicional e de equidade no interior da carreira do magistério superior federal. Por fim, descreve o processo de construção de estratégias que os(as) docentes da multicampia têm protagonizado para que o ANDES-SN insira a reivindicação na Mesa Nacional de Negociação Permanente com o Governo Federal.

Adicional de atividades penosas e contexto jurídico

A condição para o exercício profissional nessas regiões é tão singular que a própria legislação já reconhece a necessidade de outros benefícios para assegurar a oferta de serviços públicos básicos. Para tanto, instituiu o adicional de atividades penosas, como forma de compensação. A Constituição Federal de 1998, em seu art. 7º, inciso XXIII, reconhece o pagamento de adicional de atividades penosas, conforme se observa:

> CF88: Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> [...]
>
> XXIII - **adicional de remuneração para as atividades penosas**, insalubres ou perigosas, na forma da lei (destaque nosso);

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.112/90 (Estatuto do Servidor), prevê de forma expressa nos arts. 70 e 71 o pagamento do adicional de atividades penosas, para o trabalho realizado em zona de fronteira e outros locais cujas condições de vida justifiquem, consoante segue:

> Art. 70. Na concessão dos **adicionais de atividades penosas**, de insalubridade e de periculosidade, serão observadas as situações estabelecidas em legislação específica.
>
> Art. 71. O adicional de atividade penosa será devido aos servidores em **exercício em zonas de fronteira** ou em **localidades cujas condições de vida o justifiquem**, nos termos, **condições e limites fixados em regulamento** (destaque nosso).

Da atenta análise das disposições normativas supracitadas, observa-se que para a efetivação do pagamento do adicional de atividades penosas há necessidade de regulamentação. Nesse sentido, a partir de requerimento formulado por servidor filiado

a ADUFMS, em que pleiteava o pagamento/regulamentação do adicional de atividades penosas, em razão do trabalho em zona de fronteira na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, realizou consulta ao Ministério da Educação – MEC, o qual se manifestou por meio da Nota Técnica nº 255/2024/SEM/COTEN/CGAV/SGA, nos seguintes termos:

> 4.8. Evidencia-se, assim – ao melhor proveito à análise em questão que o art. 71 da Lei nº 8.112/90, trata-se de **dispositivo jurídico de eficácia limitada**, uma vez que, para sua realização fática (pagamento), **é indispensável a regulamentação por ato normativo aplicável**, conforme expressamente determinou o legislador derivado.
>
> [...]
>
> 4.10 Atualmente, **inexiste no âmbito do Poder Executivo Federal norma regulamentadora do direito ao Adicional de Atividade Penosa**, previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90, **aplicável aos servidores integrantes do Plano de Carreira e Cargos do Magistério Federal**, estruturado pela Lei nº 12.772, de 28 de Dezembro de 2012, e do Plano de Carreira e Cargos Técnico-Administrativos em Educação, estruturado pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, regidos pela Lei nº 8.112/90.
>
> [...]
>
> 4.12 Outra questão suscitada pela Consulente, refere-se à **competência jurídica para a edição de regulamentação do Adicional de Atividade Penosa**, previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/1990.
>
> 4.13 A resposta para a questão, encontra-se na própria CF/1998, a **qual atribui ao Presidente de República**, privativamente, a competência para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos**, e, ainda, a iniciativa de lei sobre regime jurídico dos servidores públicos da União e Território, *in verbis*:
>
> 4.14 Com fundamento no exposto, conclui-se que, **para a concessão do Adicional de Atividade Penosa (art. 71 da Lei nº 8.112/1990)** aos servidores integrantes das carreiras apontadas no item 4.10, vinculados à Lei nº 8.112/1990**, é imperativa a expedição de ato regulamentar pelo chefe do Poder Executivo** (destaque nosso).

Ante o exposto, constata-se que o adicional de atividades penosas é direito garantido na Constituição e na legislação federal. Porém, para o seu pagamento aos professores e técnicos há necessidade de regulamentação do Presidente da República, conforme parecer emitido pelo MEC.

Feito o esclarecimento, importante destacar que há servidores públicos federais que já recebem o adicional de atividades penosas, nos termos do art. 71 da Lei nº 8.112/90, haja vista a regulamentação realizada por outros Poderes da República. Cite-se como exemplo o Ministério Público da União - MPU, que nos termos da Portaria nº 633, de 10 de dezembro de 2010, regulamentou o referido adicional para as zonas

de fronteira e localidades de difícil fixação de pessoal, estipulando para ambos os casos o pagamento de adicional de atividade penosa na razão de 20% do vencimento básico do servidor. Outro exemplo é a recente regulamentação do referido adicional no âmbito do Poder Judiciário Federal, nos termos da Resolução CFJ nº 954, de 20 de maio de 2025, do Conselho da Justiça Federal/CJF, que estipulou o pagamento do adicional em 20% do vencimento básico do servidor.

Ao analisar as referidas resoluções, e os critérios adotados para o pagamento do adicional de atividades penosas, os quais podem servir de precedente para regulamentação no âmbito de professores e técnicos das IFES, observa-se que o conceito de zona de fronteira não traz dificuldades, visto que o texto constitucional o delimita de forma objetiva, nos termos do art. 20, §2º, da CF/88, como "[...] a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei".

Por sua vez, ao tratar das localidades de difícil permanência, o que na legislação corresponderia à expressão "em localidades cujas condições de vida o justifiquem", fica-se diante de conceito de maior fluidez, variando segundo a realidade das distintas instituições, o que se observa nos regulamentos. Nesse sentido, a regulamentação do MPU apresenta a seguinte definição:

> § 2º Consideram-se **localidades cujas condições de vida justifiquem** a percepção do Adicional de Atividade Penosa aquelas **localizadas no Semiárido Nordestino** que tenham **população inferior a trezentos e quinze mil habitantes**, na **Amazônia Legal** e, ainda, as **unidades situadas nos Estados do Acre, do Amapá, de Roraima e de Rondônia**. (Redação dada pela Portaria PGR/MPU nº 93, de 17 de maio de 2023)

Em sentido diverso, o CNJ, nos termos da Resolução nº 557, de 30 de abril de 2024, traz o conceito de comarcas de difícil provimento que, além da zona de fronteira, seriam aquelas nas quais: 1) a unidade está localizada em município com pouco estrutura urbana: aquela cujo município da sede da comarca tenha população inferior a 30 (trinta) mil habitantes; 2) a unidade é muito distante: aquela cuja sede da comarca esteja situada a mais de 400 (quatrocentos) quilômetros de distância pela via rodoviária mais curta da sede do respectivo tribunal; 3) a unidade de atuação especial: aquela que, embora não contemplada nas hipóteses anteriores, possua significativa rotatividade de magistrados(as) titulares ou substitutos(as).

Nessa perspectiva, com base na experiência normativa do MPU e do CNJ, observa-se que a regulamentação do adicional de atividades penosas possui um elemento objetivo, definido pela zona de fronteira, e um elemento subjetivo, que seria as localidades cujas condições justifiquem, o que entendemos aqui como localidades de difícil permanência. De todo modo, em que pese no caso das IFES a necessidade de construir regulamento que atenda às suas particularidades, para fins de definição do pagamento de adicional por atividades penosas, é possível constatar que os critérios apontados pelas referidas instituições como reduzida estrutura urbana (baixa população), distância da

sede e elevada rotatividade de servidores (remoções, redistribuições, vacâncias e exoneração) são parâmetros razoáveis que dialogam com as necessidades dos professores e técnicos da Ifes e, portanto, podem servir de parâmetro para regulamentação.

Isonomia e contexto político

Assim, considerando que o Ministério Público da União/MPU já havia anteriormente regulamentado o citado adicional e a recente normatização pelo Poder Judiciário Federal, os servidores civis do Executivo Federal serão os únicos que ainda não contam com a previsão de pagamento do adicional de atividades penosas, em razão do trabalho em zona de fronteira e localidades de difícil permanência, em clara quebra da isonomia entre os poderes.

Deve-se ainda destacar que para além do adicional de atividades penosas, previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90, há diversas categorias do Poder Executivo Federal que recebem compensações remuneratórias, em razão do trabalho em zona de fronteira, a partir de outros fundamentos legais. Entre os servidores civis, destaca-se o pagamento da indenização de localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, que institui o pagamento de indenização no valor de R$ 91,00, por dia de trabalho efetivo, para os servidores das carreiras da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Ministério da Fazenda, Fiscal Federal Agropecuário e Auditor Fiscal do Trabalho, nos termos da Lei nº 12.855/2013. Importante ressaltar a atual existência de propostas legislativas tendentes a criar indenização semelhante para os trabalhadores da educação em zona de fronteira, iniciativas que merecem ser acompanhadas pelo ANDES-SN.

É ainda digno de nota que para os militares o Ministério da Defesa regulamentou, nos termos da Portaria Normativa nº 13/MD, de 5 de janeiro de 2006, o pagamento da gratificação de localidade especial, instituída pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, entre 10% e 20% do soldo, em razão da localidade.

Desse modo, ante a constatação da existência de várias outras categorias que têm recebido o pagamento de adicional/indenização em razão do trabalho em zona de fronteira e locais de difícil permanência, torna-se imperioso o pagamento e/ou regulamentação do adicional de atividades penosas aos docentes e aos técnicos das Ifes, a fim de minimamente compensar aqueles que trabalham na faixa fronteiriça e outras localidades de difícil permanência, de forma a reconhecer e valorizar o trabalho realizado em condições adversas, com significativo impacto para a vida pessoal e profissional, consoante reconhecido na legislação.

Trata-se de medida de isonomia para com outras categorias e de equidade no interior da carreira docente, ao reconhecer a necessidade de tratamento diferenciado para o trabalho realizado em condições extremamente adversas

Todavia, o debate sobre a multicampia e fronteira adentra no retrovisor do ANDES-SN por meio de uma análise de conjuntura numa chave bem urbano-cêntrica, para não dizer colonizadora, sem ponderar as condições de trabalhadores(as) sindicalizados(os) nessas territorialidades e/ou a necessidade de se pensar para além da isonomia que não prima pela equidade.

Ironias a parte, o pensamento peque-

no burguês brasileiro de que é preciso de condições adequadas para se criar universidade no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste, onde o sonho dos desvalidos do capital é acessar e permanecer no ensino superior, reflete o desconhecimento de como essa elite burguesa, que se assentou nos espaços acadêmicos elitizados, construiu seus centros de excelência universitária sul-centro sul-sudeste-centrados.

É necessário avivar-lhes a memória socializando o seguinte trecho do artigo *Origens da Universidade Brasileira*, de Barreto e L. Filgueiras (2007, p. 1787) "[...] a construção do primeiro prédio da Universidade foi paralisada em meados da mesma década de 1880, em decorrência da falta de verbas, do descaso e da ferrenha oposição positivista". O artigo deixa notificado que, neste país, nenhuma das grandes universidades brasileiras foi implantada nas condições adequadas no que tange à infraestrutura ou a recursos humanos. Somos historicamente, inicialmente, produtos de "puxadinhos arquitetônicos". Para melhor aprofundamento sobre a história do ensino superior do Brasil, recomendamos a leitura de artigos que, tal como este, demonstram que a história não espera as condições adequadas para fazer uma revolução, seja política ou científica, sobretudo quando o fito é assegurar a democratização do ensino superior.

Foi preciso mais que sensibilização para que, em 2013, fossem realizadas discussões e ações de enfrentamento e resistência a tal cenário: debates nos GTs, construção de TRs aprovados nos congressos (de 2015 a 2024), realização do I Seminário de Multicampia e Fronteira (Foz do Iguaçu, 2022), debates no Encontro do Setor das Iees/Imes (2015) e todo um conjunto de ações para o diálogo com a realidade multicampi e de fronteira.

Em cada um desses espaços, foi preciso muitas vezes gritar a plenos pulmões para que a diretoria e a maioria da plenária entendessem que leitura de conjuntura se faz para além do próprio umbigo.

As condições infraestruturais de todas as universidades brasileiras nunca foram as melhores, mas o Sul e o Sudeste seguiam se fortalecendo, aumentando seus programas de pós-graduação, definindo as regras de verbas de fomento de pesquisa e extensão, afinal os assentos nos órgãos onde se delibera *quanto* e *onde investir* estão ocupados por mais dos mesmos e das mesmas. Esses, propositalmente ou não, parecem não saber como definir orçamento levando em consideração onde mais se precisa de aporte orçamentário para ensino, pesquisa e extensão e não onde há mais bolsistas produtividade. Sem garantia de fixação para realizar pesquisa e/ou implementar programas de pós-graduação, poucos pesquisadores e pesquisadoras jovens que atuam nesses territórios ali permanecerão, pois sabem que, sem um aporte maior de investimento, nunca obterão essa deferência qualitativa da Capes.

A multicampia no ANDES-SN tem tentado desse "sul centrado abissal" descentralizar esses privilégios problematizando questões fulcrais para o nosso sindicato, tais como nosso papel no campo de disputa capitalista. Enquanto temos colegas debatendo a inclusão das populações tradicionais, que militam nesse campo da inclusão dessas populações em nossos projetos políticos pedagógicos, há professores que continuam ajudando a fazer projetos de forte impacto ambiental, tais como construir hidrelétricas e estradas em terras indígenas. A universidade não está apontada para um rumo da

inclusão. Temos uma série de disputas, um quadro de conservadores.

Hoje, tal como dantes, o centro desqualifica a criação de universidades nos interiores remotos; infernos verdes; insalubres. Tal como os positivistas burgueses, muitos dos nossos docentes não veem com bons olhos essa disseminação de estudos superiores para pessoas de situação e condição inferior, alegando as precárias condições de infraestrutura. Esses colegas iluminados ainda não se deram conta de que a presença da universidade talvez seja a única oportunidade desses desvalidos pelo capital esperançarem. Então, a precariedade de condições deveria ser fator motivador, não impeditivo de nossa presença nesses rincões. Os que não querem ir deveriam assegurar melhores condições para que os(as) que aceitaram o desafio de estar ali, consigam permanecer ali, esperançando e a semear esperançamentos (Freire, 1992).

Nesse campo de disputa político-sindical-moral um fator emerge como força centrípeta: a necessidade de fortalecimento da presença da Universidade nos mais diversos e longínquos territórios etnoeducacionais do país, ainda que para isso precisemos rever posturas engessadas e reconectar o sindicato com os anseios da base da categoria. Isso porque, se o ANDES-SN necessita do aumento do número de filiados que a expansão universitária promoveu, deveria atender às demandas que esses docentes reivindicam. Até porque os professores recém-sindicalizados, ao se sindicalizarem, o fazem sob as condições de trabalho não de um ambiente urbano. Além disso, as pautas e reivindicações do sindicato por melhores condições salariais se fundamentam em questões como o custo de vida, o acesso a serviços, o transporte para o trabalho e a infraestrutura das cidades. Todavia, esses mesmos fatores são desconsiderados quando se trata de pautar nas mesas de negociação um adicional de penosidade para os docentes que enfrentam condições ainda mais insalubres em locais de difícil fixação. As bases que atuam na Multicampia exigem novas demandas. A época de um sindicalismo docente urbano centrado precisa ser superada no ANDES-SN *pela Base*.

Micropolítica e avanços

Na esfera do ANDES-SN, as questões ligadas aos desafios do ensino e do trabalho docente fora das sedes das IFES sempre estiveram presentes, de forma transversal, nos diversos fóruns de discussão e de deliberação da categoria, mas, recentemente, ocorreu uma significativa mudança de rota.

O debate sobre multicampia e fronteira teve um ponto de inflexão no 42º Congresso do ANDES-SN, na cidade de Fortaleza, em 2024, no qual houve a apresentação do "TR – Trabalho Docente em Zona de Fronteira", pelos professores da base da ADUFMS, com as seguintes propostas: 1) realizar estudos sobre o quantitativo de pedidos de remoção, redistribuição, vacância e remoção de docentes originalmente lotados nos campi fora das sedes das IFES; 2) Lutar pela regulamentação do adicional de atividades penosas, previsto no art. 71 da Lei nº 8.112/90; 3) Trabalhar pela criação de gratificação de localidade; 4) Defender a contagem de tempo diferenciada para efeitos de progressão na carreira aos docentes que trabalham em zona de fronteira e outras localidades de difícil permanência.

Apesar do referido TR não ter sido integralmente aprovado, o debate gerado em torno das propostas apresentadas obteve

grande repercussão na base da categoria, o que culminou com a aprovação do encaminhamento para a criação em âmbito nacional do Grupo de Trabalho Multicampia e Fronteira.

Em sequência, no ano de 2025, durante o 43º Congresso do ANDES-SN, foram aprovadas as seguintes propostas referentes à multicampia e fronteira:

> 2. Que o ANDES-SN e suas seções sindicais aprofundem o debate acerca das políticas de fixação docente nas instituições com multicampia e em região de fronteira, com ênfase na defesa do concurso público e da garantia do adicional de penosidade ou de localidade de difícil fixação.
>
> 7. Que o GT Multicampia e Fronteira, junto com a AJN, apresente no 68° CONAD posição sobre o adicional de atividades penosas previsto no artigo da Lei 8.112/90 e em legislações estaduais, a gratificação de localidade e a contagem de tempo diferenciada para efeitos de progressão na carreira quanto a sua aplicação aos docentes que trabalham em campi de fronteira e localidades de difícil permanência.

Por conseguinte, entre os dias 12 e 15 de março de 2025, ocorreu o II Seminário Multicampia e Fronteira, na cidade de Boa Vista-RR, no qual foi constatado o acúmulo do debate na categoria sobre a importância da regulamentação do adicional de atividades penosas, como medida de reconhecimento e valorização dos docentes que atuam em zona de fronteira e localidades de difícil permanência.

No dia 31/05/2025, em Brasília-DF, ocorreu a reunião do GT – Multicampia e Fronteira, na qual foi construída a pauta de lutas a ser encaminhada para o 68º CONAD, em observância à deliberação da categoria no 43º Congresso do ANDES-SN. Durante o encontro, foi retomado todo ao avanço das discussões no interior da categoria sobre a necessidade de reconhecimento das singularidades e valorização do trabalho dos docentes que atuam na fronteira e fora das sedes das Ifes, com destaque para a centralidade da questão relacionada à regulamentação do adicional de atividades penosas, bem como outras pautas, a exemplo das condições de trabalho.

Esses espaços de discussão dentro do ANDES-SN foram fruto de muitas estratégias micropolíticas (Foucault, 1979) construídas pelos(as) docentes da multicampia. Uma delas foi questionar nas seções sindicais a escolha de delegado(as) e observadores(as) para atuar nos espaços deliberativos, como o Congresso e o CONAD. Os docentes lotados em Unidades fora da Sede se viam e se veem presos aos dispositivos institucionais e acorrentados aos mecanismos burocráticos do regimento do ANDES-SN que define o quantitativo de vagas por seções sindicais. A sede das seções é onde se localiza também a sede da IES, nas capitais dos estados da federação. Assim, elas dispõem de um maior número de sindicalizados(as), e usam desse artifício para justificar a quase não representatividade de docentes das unidades fora da sede em eventos deliberativos. Desse modo, o regimento do sindicato que determina o número de participantes nesses espaços pode ser comparado aos mecanismos do poder disciplinar (Foucault, 2019) que moldam os indivíduos e as instituições, utilizando a normalização e a sanção para

produzir corpos dóceis e úteis.

Os(as) docentes sindicalistas mais resistentes ao adicional são os(as) que atuam nas sedes da IES e que usam o custo de vida alto para reivindicar aumento salarial são os(as) mesmos(as) que negam que essas condições sejam consideradas para determinar o pagamento do adicional de fronteira. Essa conduta de usar o mesmo argumento para benefício próprio e para negação a outrem é antiética e juridicamente questionável, violando os princípios da boa-fé, da lealdade e da coerência nas relações. Trata-se de "Venire contra factum proprium" (ou "ninguém pode ir contra seus próprios atos") um princípio jurídico, também conhecido como teoria dos atos próprios, que veda comportamentos contraditórios e inesperados por parte de uma pessoa, gerando frustração na confiança legítima da outra parte. Fundamenta-se na boa-fé objetiva e se aplica tanto no Direito Civil quanto no processo judicial, como forma de garantir a coerência, a lealdade e a segurança nas relações jurídicas (Dantas Júnior, 2006).

Como forma de sensibilizar os pares sobre a legalidade jurídica e a necessidade de o ANDES-SN apoiar a demanda, algumas estratégias micropolíticas têm sido adotadas pelos(as) docentes sindicalizados que atuam em Unidades Acadêmicas fora da Sede. Depois de muita luta, conseguiram participar dos espaços deliberativos das seções sindicais, onde começaram a construir alianças, por meio de ações cotidianas, tais como atuar como Crad, e participar como membros dos GTs locais antes de atuarem junto às grandes estruturas de poder do ANDES-SN. Como corpos indóceis, começaram a participar dos fóruns deliberativos nacionais enfatizando as interações estratégicas entre indivíduos e grupos em busca de seus próprios interesses. Por exemplo, as lideranças da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, da Universidade Federal do Amazonas e da Universidade Federal da Integração Latino Americana uniram forças e conseguiram aprovar a criação do GT de Multicampia no Congresso de Fortaleza. Juntas, essas minorias produziram subjetividades quando demonstraram as condições de trabalho as quais estavam assujeitados, e, assim, influenciaram a forma como alguns e algumas sindicalizados e sindicalizadas entendiam a tão propalada isonomia salarial, desconstruindo noções estabelecidas, como a linha única do contra cheque, e provocando um mal-estar, por desestabilização teórico prática, em algumas atuações marxistas os desafiando a criar novos formas de compreensão de isonomia salarial, como a compreensão pela via da equidade, por exemplo.

A comprovação do funcionamento dessas estratégias se efetivou no 68º CONAD. No caderno de textos do Conselho, foram apresentados três TRs 33, 34 e 35. O conteúdo das três eram reivindicações aprovadas na última reunião nacional do GT – Multicampia e Fronteira, como propostas a serem encaminhadas para o referido Conselho do ANDES-SN. Não era mais possível ignorar aquela minoria consciente. Segundo Dussel (1990), as minorias, quando conscientes do seu status de vítima, ganham um poder de "hiperpotência" para questionar e transformar as instituições e a ordem social estabelecida. Os argumentos em defesa do adicional seriam ouvidos pelos conselheiros e conselheiras do CONAD.

Todavia, dentro desse Conselho, como em qualquer espaço de disputa política, há estratégias que visam assegurar que os temas de interesse da classe hegemônica, nesse caso da diretoria do ANDES-SN,

sejam aprovados ou pelo menos apreciados. Na estrutura do Conselho, há os Grupos Mistos – onde os TRs são debatidos, modificados, suprimidos ou encaminhados para serem apreciados na plenária – e a Plenária, espaço deliberativo, onde espera-se que todos os TRs aprovados na íntegra ou modificados nos Grupos Mistos sejam colocados em votação. Nos CONADs anteriores, os TRs não apreciados, por conta do tempo, foram remetidos para o Congresso. Todavia, no 68º CONAD, as regras foram alteradas: os Trs não apreciados, mas aprovados na íntegra nos grupos mistos, foram aprovados pela plenária, mas os que sofreram alteração nesses grupos foram suprimidos.

Assim sendo, do TR 33 "Avaliação e atualização do Plano de Lutas e Políticas de Multicampia e Fronteira proposta pelo GT, foram aprovados os seguintes itens: produção de uma cartilha sobre as realidades do trabalho em Multicampia fora de sede e regiões de fronteira, com centralidade para questões estruturais, salariais, de carreira, permanência e fixação docente, realização de um levantamento de dados sobre evasão, vacância, remoção e redistribuição na multicampia e em campi de fronteira e que o ANDES-SN, Sinasefe e Fasubra realizem ações relativas aos desafios do trabalho em Multicampia e zonas de fronteira.

O TR 34 - Adicional/auxílio de fronteira - foi suprimido nos Grupos Mistos porque os três itens que compunham o TR já haviam sido considerados no TR 33 e no TR 35 com mais profundidade.

Das três propostas do TR 35 "Trabalho docente em zona de fronteira e locais de difícil permanência" foi aprovada integralmente apenas a de que o ANDES-SN apresentasse como pauta nas mesas de negociação nacional e setorial a regulamentação do adicional de atividades penosas, nos termos do Art. 71 da Lei nº 8112/90. No Boletim da ADUA, de julho de 2025, a coordenadora do GT local de Multicampia, assim se posicionou sobre o TR 35.

> Nesse TR, a multicampia trouxe itens polêmicos para o ANDES-SN. Os itens dois e três - Que o ANDES-SN acompanhe as discussões sobre as propostas legislativas referente à indenização de fronteira para a educação, buscando diálogo com os parlamentares autores das iniciativas, a fim de garantir a inclusão dos professores e técnicos entre as categorias beneficiadas; e que aprofunde os debates e os estudos para a contagem de tempo diferenciada para progressão na carreira, aos docentes que trabalham em zona de fronteira e localidades de difícil permanência - sofreram modificações nas discussões dos grupos mistos e não foram apreciados na plenária, assim como não deu tempo de discutir um novo item proposto. Foram propostas que não foram remetidas nem para o Congresso nem para o próximo Conad. A ideia é que o GT rediscuta essas temáticas e apresente como um novo TR no próximo Congresso do ANDES-SN (ADUA, 2025).

Mesmo assim, a aprovação do item I da TR 35 foi importante porque na reunião nacional do GT Multicampia e Fronteira que ocorreu nos dias 26 e 27 de setembro de 2025, na sede do ANDES-SN, em Brasília, conforme convocação da Circular nº 334/2025, pauta principal foi: Debate sobre a deliberação do 68º CONAD para que o AN-

DES-SN apresente, nas mesas de negociação nacional e setorial com o governo, a regulamentação do adicional de atividades penosas, nos termos do art. 71 da Lei nº 8.112/1990.

Os participantes discutiram e aprovaram a proposta apresentada pelo ANDES-SN que delimita a proposta de regulamentação do adicional de penosidade de acordo com definições geográficas estabelecidas na legislação vigente (Zonas de Fronteira; Amazônia Legal e Semiárido Nordestino) e que lutará pela implementação de regulamento que contribua para a melhorar as condições de fixação de profissionais da educação pública em regiões e localidades específicas, contemplando:

> A concessão de adicional de atividade penosa a ser pago aos integrantes das carreiras do Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios, sejam docentes com vínculo efetivo ou temporário, em todos os níveis de ensino, bem como aos demais profissionais da educação pública, em exercício nas unidades de lotação localizadas nas Zonas de Fronteira, na Amazônia Legal e no Semiárido Nordestino. O adicional de atividade penosa configura-se como percepção decorrente da localidade de exercício do cargo cujo valor será estabelecido a partir de 20% (vinte por cento) do vencimento básico mensal para docentes das carreiras do Magistério Público da União, dos Estados e dos Municípios e para as demais carreiras, cargos e funções exercidas por profissionais da educação pública.

O pagamento do adicional de atividades penosas será devido a partir do início do exercício da atividade docente e para os demais cargos e funções da educação pública, na localidade que ensejar a concessão, e será interrompido temporariamente nos casos de afastamento legal, com exceção daqueles considerados como de efetivo exercício do cargo.

O pagamento do adicional de atividades penosas cessará quando ocorrer vacância do cargo público ou a efetiva movimentação do(a) servidor(a) para outra localidade não alcançada pela definição do regulamento de atividades penosas.

Como já explicitado, um direito usufruído por todas as categorias do serviço público federal começará a fazer parte da mesa de negociações do ANDES-SN - reconhecido como o maior sindicato de docentes da América Latina que se destaca por sua organização de base e por sua atuação em defesa da categoria docente e de pautas sociais, como a luta contra todas as formas de opressão, a defesa dos direitos sexuais e reprodutivos e a garantia de protocolos contra assédio – depois de mais de 18 anos de luta dos(as) docentes que atuam em IES Multicampi e em Zona de Fronteira.

Esse percurso demonstra que para ser eficaz a luta sindical precisa ser radical: é imprescindível atacar os controles e as formas de poder que reproduzem a dominação, combatendo não apenas a exploração econômica, mas também as relações de poder que a sustentam dentro e fora das seções sindicais e dos sindicatos.

Considerações finais

A atividade docente em zona de fronteira acarreta dificuldades significativas, mas ainda bastante desconhecidas da

maioria dos integrantes da carreira docente, as quais impedem a fixação de profissionais qualificados nas localidades fronteiriças e de difícil permanência, dentre as quais podemos citar: elevado custo de vida (moradia, transporte e alimentação), escassez de serviços públicos e privados de saúde, enorme distância de grandes centros urbanos, além de riscos relacionados à segurança pública.

Em razão dos problemas identificados, observa-se a dificuldade de fixação de docentes na zona de fronteira e em outras localidades de difícil permanência, o que tem acarretado elevado número de pedidos de remoção, redistribuição e exoneração. A excessiva rotatividade de pessoal tem como consequência o comprometimento da qualidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, impactando em algumas situações a própria continuidade do serviço público.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de políticas que promovam a valorização e estimulem a fixação dos docentes. É nessa perspectiva que o adicional de atividades penosas se apresenta não como a solução dos problemas apontados, mas sim como proposta de reconhecimento do desempenho das atividades docentes em situações de dificuldade, a partir do pagamento de uma compensação financeira.

Em verdade, trata-se da efetivação de um direito já previsto no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal e nos artigos 70 e 71 da Lei nº 8.110/90, que para sua concretização demanda a regulamentação a ser realizada por meio de decreto do Presidente da República, conforme entendimento firmado em nota técnica do Ministério da Educação.

Ante a constatação de que outras categorias do serviço público federal já recebem o referido adicional, a exemplo dos servidores do Ministério Público da União e do Poder Judiciário da União, além dos militares, a regulamentação para efetivação de seu pagamento aos docentes que atuam em zona de fronteira e localidade de difícil permanência mostra-se como medida adequada para garantir a isonomia entre as diferentes categorias.

No âmbito do interior da carreira docente, o pagamento do adicional de atividades penosas é medida que aponta para a equidade, pois seria o reconhecimento de que dentro da carreira única existem situações que demandam tratamento diferenciado, em razão das dificuldades relacionadas ao exercício das atribuições docentes em zona de fronteira e outras localidades de difícil fixação.

A partir da experiência normativa do MPU e do CNJ, observa-se que a regulamentação do adicional de atividades penosas possui um elemento objetivo, definido pela zona de fronteira, e um elemento subjetivo, que seria os locais cujas condições justifiquem as localidades de difícil permanência. Com efeito, em que pese no caso das Ifes a necessidade de construir regulamento próprio que atenda às suas particularidades, constata-se que os critérios apontados pelas referidas instituições como reduzida estrutura urbana (baixa população), distância da sede e elevada rotatividade de servidores (remoções, redistribuições, vacâncias e exoneração) são parâmetros razoáveis que dialogam com as necessidades dos professores e técnicos da Ifes e, portanto, podem servir de parâmetro para regulamentação.

No interior do ANDES-SN, o debate da multicampia e fronteira teve um ponto de inflexão no 42º Congresso do ANDES, a par-

tir da "TR – Trabalho Docente em Zona de Fronteira" e a aprovação em âmbito nacional da criação do GT – Multicampia e Fronteira. Em desdobramento, no último CONAD houve a aprovação de TRs que defendiam a incorporação da discussão do adicional de atividades penosas como pauta prioritário do ANDES nas mesas de negociação com o governo federal. Por fim, a articulação ganha concretude com a última reunião do referido GT que discutiu os encaminhamentos do CONAD e apresenta para discussão proposta de regulamentação do adicional de atividades penosas para os docentes de todas as esferas que atuam em Zonas de Fronteira, Amazônia Legal e Semiárido Nordestino.

Em que pese os avanços da luta no âmbito sindical, ainda há um grande trabalho a ser feito para a efetivação do adicional de atividades penosas para os docentes, o que ainda demandará muita articulação e luta em favor do reconhecimento, da isonomia e da equidade daqueles professores e professoras que atuam em zona de fronteira e locais de difícil permanência. US

Referências

ADUA. Boletim n. 59 – julho de 2025 - ADUA realiza Conselho do ANDES-SN pela primeira vez em Manaus. Disponível em: https://www.adua.org.br/userfiles/image/documentos4/Boletim_n59.pdf. Acesso em 03 out 2025.

BARRETO, Arnaldo Lyrio; FILGUEIRAS, Carlos Alberto Lombardi. Origens da universidade brasileira. **Quim. Nova**, v. 30, Assuntos Gerais. n. 7, 1780-1790, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 03 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 557, de 30 de abril de 2024. Institui Política Pública de Estímulo à Lotação e à Permanência de Magistrados(as) em Comarcas definidas como de difícil provimento. 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original144421202405066638ecc58a862.pdf. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. RESOLUÇÃO CJF nº 954, de 20 de maio de 2025. Dispõe sobre o pagamento do Adicional de Atividade Penosa aos servidores da Justiça Federal de primeiro grau lotados em subseções judiciárias de difícil provimento. 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cjf-n-954-de-20-de-maio-de-2025-634676999. Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 03 out. 2025

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 013/MD, de 5 de janeiro de 2006. Classifica as localidades e guarnições para efeito de pagamento da Gratificação de Localidade Especial, a que se refere a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e trata do acréscimo de tempo de serviço, constante na Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. 2006. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/738. Acesso em: 5 out. 2025.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Nota Técnica 255/2024/SEM/COTEN/CGAV/SGA. Brasília, 2024. Disponível em: https://sei.ufms.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=5152285&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=799&infra_hash=fe8c1c5fac18b08ebb2fbb4aaae7a45dc5a39e9fe8db629ff1224c8bb338922b. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. **Portaria nº 633**, de 10 de dezembro de 2021. Regulamenta o pagamento do Adicional de Atividade Penosa de que tratam os arts. 70 e 71 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2010. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/0a1bdbbb-7f70-4f59-8ca4-8a7fb8ab85c3/conte. Acesso em: 5 out. 2025.

DANTAS JUNIOR, Aldemiro Rezende. A teoria dos atos próprios: elementos de identificação e cotejo com institutos assemelhados. **Tese de Doutorado** pela PUC/SC, 2006. Disponível em https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7328/1/DIR%20-%20Aldemiro%20Rezende%20Dantas%20Jr.pdf. Acesso em 5 out 2025.

DUSSEL, Enrique. **El último Marx (1863-1882) y la liberación latinoamericana**. México: Siglo XXI, 1990.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução. Roberto Machado. Rio de Janeiro: edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a Pedagogia do oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1992