

ATENDIMENTO DO PISO DO MAGISTÉRIO NAS REDES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DA RAIS

Fabiana de Assis Alves^I

Rachel Pereira Rabelo^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011026.ceppe.v10.6510>

RESUMO

A Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como objetivo valorizar a profissão docente e, para isso, estabelece como meta a equiparação salarial entre os profissionais do magistério e os demais profissionais com nível equivalente de escolaridade. Uma das estratégias para garantir o cumprimento dessa meta, a Lei nº 11.738/2008, conhecida como Lei do Piso, desempenha papel fundamental ao definir o valor mínimo nacional a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica. Este trabalho visa discutir o nível de atendimento à Lei do Piso na rede pública de ensino. Utilizando dados do Censo da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais, foram analisados os contratos típicos de docentes que

^I Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada e mestra em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); mestra em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence); doutoranda em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Lisboa (IUL-ISCTE).

atuavam nas redes estaduais e municipais em 2020. Os resultados mostram que 13 das 27 redes estaduais e distrital (48,1%) e 2.259 das 5.201 redes municipais avaliadas (43,4%) apresentaram remunerações médias iguais ou superiores ao Piso Salarial Profissional Nacional em mais de 90% dos seus contratos. No entanto, em sete redes estaduais e 1.856 redes municipais, o piso não foi atendido em mais de um quarto dos contratos analisados. Além disso, observou-se uma desvalorização da carreira docente por meio da adoção de contratos não efetivos. Enquanto o atendimento ao Piso foi verificado em mais de 90% dos contratos de professores efetivos, os contratos de docentes não efetivos apresentaram percentuais significativamente menores de atendimento. O estudo conclui que, mesmo após 15 anos da promulgação da lei, o atendimento ao Piso Salarial Profissional Nacional ainda enfrenta desafios importantes, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais eficazes e maior investimento para valorizar a carreira docente e atingir a Meta 17 do PNE.

Palavras-chave: valorização dos profissionais do magistério; Lei do Piso; PNE; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O período pós-redemocratização do Brasil é marcado pela descentralização das políticas sociais, com vistas a conceder maior autonomia para os governos locais na implementação de políticas e no atendimento às necessidades locais. A política de educação destaca-se entre as áreas sociais de maior descentralização e autonomia dos entes federados do País, o que permite aos governos locais definirem suas prioridades de agenda. No entanto, a legislação nacional estabelece um papel importante de articulação do sistema nacional de ensino à União, além de definir critérios mínimos de gastos dos entes direcionados às políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, corresponde a um importante instrumento para a orientação de diretrizes, objetivos e metas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Apesar do papel catalisador do PNE na orientação das prioridades educacionais, há ainda muitas dificuldades para a implementação de políticas nacionais, haja vista as disparidades no contexto subnacional, e para o estabelecimento de um Sistema Nacional Articulado de educação, conforme preconizado no documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010).

O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas gerais, entre as quais quatro são voltadas para valorização dos profissionais do magistério das redes públicas. A Meta 17 estabeleceu até o final do sexto ano de vigência do PNE, ou seja, o ano de 2020, a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Entre as estratégias para o alcance dessa meta, está previsto o acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) foi efetivamente estabelecido pela Lei nº 11.738 (Lei do Piso) apenas no ano de 2008 (após vinte anos de previsão na Constituição de 1988 e doze anos da LDB). Quinze anos após a promulgação do PSPN, muitos municípios e estados ainda não cumprem integralmente a legislação: cenário que se apresentou desde sua promulgação, quando houve uma sequência de questionamentos judiciais apresentados pelos entes federados, a começar pelo conjunto de governadores que recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) para arguir artigos referentes ao conceito de PSPN e à composição da jornada de trabalho do professor.

A Lei do Piso representou um avanço significativo para a valorização dos profissionais da educação. No entanto, sua implementação efetiva ainda enfrenta grandes desafios, sendo o principal deles o critério de reajuste anual do piso, frequentemente acompanhado por alegações de insuficiência de recursos por parte dos entes públicos. Assim, a análise do atendimento a essa Lei, especialmente no contexto do monitoramento da Meta 17 do PNE, torna-se essencial para entender os obstáculos persistentes não apenas na aplicação do piso salarial, mas também na busca pela valorização dos profissionais do magistério nas redes públicas. Dessa forma, utilizando dados do Censo da Educação Básica e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), este estudo contribui para o debate sobre o cumprimento da Lei nº 11.738/2008, sobretudo no que tange ao pagamento da remuneração mínima estabelecida para os professores da rede pública.

Além desta introdução, o artigo é composto por cinco seções. As duas primeiras têm como objetivo contextualizar o trabalho, detalhando o PNE com foco na Meta 17 e na Lei do Piso (Brasil, 2008). A terceira seção aborda os aspectos metodológicos da pesquisa, descrevendo as bases de dados utilizadas, assim como a metodologia aplicada para a junção das bases e a verificação do cumprimento da Lei do Piso. A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa, e a última contém as considerações finais.

1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A META 17

A função de articulação do sistema nacional de ensino atribuída à União prevê o regime de colaboração entre os entes federados e determina a publicação decenal

do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual deve definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação de políticas para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Apesar de sua previsão desde a Constituição de 1988, o primeiro PNE foi elaborado apenas em 1996, para o período de 2001 a 2010, e o segundo foi aprovado com atraso de quatro anos, em 2014, pela Lei nº 13.005/2014, para vigência de 2014 a 2024. Ambos estabeleceram metas quantitativas com o intuito de orientar as políticas nacionais e subnacionais para patamares básicos de desenvolvimento do ensino.

O PNE 2014-2024 estabeleceu 20 metas gerais, entre as quais quatro são voltadas para valorização dos profissionais do magistério das redes públicas: as Metas 15 e 16, sobre a formação de docentes; e as Metas 17 e 18, sobre a remuneração e carreira docente, respectivamente.

A Meta 17, foco deste trabalho, estabeleceu o ano de 2020 (sexto ano de vigência do PNE) como prazo final para equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Destacam-se as seguintes estratégias para o cumprimento dessa Meta:

17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional. (Brasil, 2014).

Os resultados apresentados no *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (Brasil. Inep, 2024a) mostram que a relação percentual entre a remuneração média dos profissionais do magistério e a dos demais profissionais com formação equivalente avançou 21,7 pontos percentuais, passando de 65,2% em 2012 para 86,9% em 2023. No entanto, apesar desse avanço no indicador

da Meta 17, a remuneração dos professores ainda permaneceu inferior à dos demais profissionais com formação similar, evidenciando que, em 2023, os professores das redes públicas ganhavam, em média, 86,9% do salário dos outros profissionais com a mesma qualificação¹.

No entanto, é importante destacar uma diferença acentuada nos resultados da Meta 17 entre as unidades da Federação (UFs): enquanto quatro das 27 UFs registraram rendimento médio dos professores abaixo de 80% do rendimento médio dos demais profissionais (Piauí, Paraíba, Espírito Santo e Distrito Federal), em outras oito UFs (Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás) essa relação percentual entre os rendimentos médios é maior ou igual a 100%, ou seja, ultrapassa a meta (Gráfico 1).

As diferentes realidades observadas entre as UFs reforçam a importância do papel do governo federal como promotor de um nível básico de desenvolvimento de ensino para todos. Conforme Arretche (2004), a concentração da autoridade fiscal no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, além de alcançar resultados redistributivos reduzindo desigualdades horizontais de capacidade do gasto.

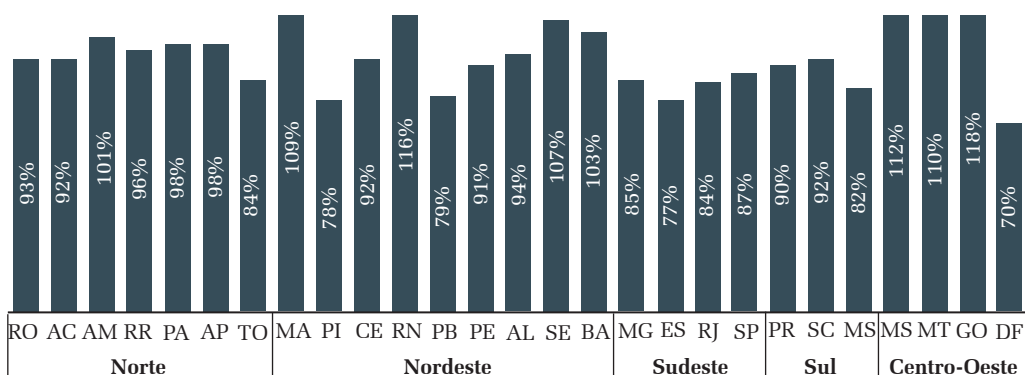


GRÁFICO 1

RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE O RENDIMENTO BRUTO MÉDIO MENSAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DAS REDES PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, COM NÍVEL SUPERIOR COMPLETO, E O RENDIMENTO BRUTO MÉDIO MENSAL DOS DEMAIS PROFISSIONAIS ASSALARIADOS, COM NÍVEL SUPERIOR – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2023

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Painel de Monitoramento do PNE (Brasil. Inep, 2024b).

¹ Mais detalhes sobre a Meta 17 podem ser conferidos no *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Resultados do Indicador da Meta 17 podem ser acessados por meio do Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>.

Nesse sentido, dois importantes instrumentos da política nacional têm contribuído para atenuar os desequilíbrios regionais nos gastos com educação e na valorização da remuneração dos profissionais de educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

As características redistributivas do Fundeb têm papel relevante na promoção da equidade regional do gasto por aluno e na remuneração dos docentes. Originalmente, o Fundeb previa que pelo menos 60% de seus recursos fossem destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública de ensino. Com o novo Fundeb, implementado a partir de 2021, esse percentual foi ampliado para 70%. Essa vinculação garante uma fonte de financiamento estável e previsível, assegurando que uma parcela significativa dos recursos seja destinada ao pagamento de salários, o que contribui diretamente para a valorização dos profissionais do magistério.

Além da vinculação dos recursos do Fundeb para a remuneração de docentes, a Lei Federal nº 11.738/2008, que será abordada na próxima seção e é o foco central deste trabalho, institui o PSPN, estabelecendo uma remuneração mínima para os professores da educação básica. Essas duas políticas desempenham uma função crucial no cumprimento da Meta 17 do PNE, como destacado nas estratégias do próprio Plano, ao garantir tanto o financiamento quanto a valorização salarial dos profissionais do magistério.

2 A LEI DO PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL (PSPN) E A VALORIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE

As políticas da carreira docente no Brasil estiveram durante muito tempo vinculadas ao regramento geral do serviço público, sem uma regulamentação própria. Somente a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) é que foram estabelecidas as regras para a garantia do trabalho docente e efetivação dos princípios de valorização desses profissionais.

A Constituição, em seu artigo 206, estabeleceu o princípio da valorização dos profissionais do ensino, a ser garantido por meio de lei, para criação de plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

A LDB ampliou as determinações constitucionais, ao incluir novos elementos para os estatutos e planos de carreira. Entre eles, destacam-se: a formação de nível superior para atuação na educação básica; oportunidades de aprimoramento profissional; progressão na carreira com base na titulação e na avaliação de

desempenho; estabelecimento de carga horária com tempo dedicado a estudos, planejamento e avaliação; e fornecimento de condições de trabalho adequadas, como licença remunerada e garantia de piso salarial.

Embora exista a previsão do estabelecimento de um piso salarial para a carreira docente na Constituição e na LDB, apenas em 2008 foi promulgada a Lei nº 11.738, conhecida como Lei do Piso. Ela instituiu o “valor abaixo do qual todos os entes federados não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (Brasil, 2008).

O valor do piso é publicado anualmente pela União. O valor nominal estabelecido para o primeiro ano de vigência da lei foi de R\$ 950,00 – equivalente a R\$ 2.134,00 a preços correntes de 2023 (Gráfico 2).

A Lei do Piso Nacional define que os reajustes anuais sejam calculados com base na variação do valor do mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb (dos anos iniciais do ensino fundamental urbano).

Essa variação tende, desde a criação da lei, a superar, de um lado, a inflação, de outro, o próprio crescimento das receitas do Fundeb, já que o número de matrículas da educação básica usada no cálculo do valor-aluno-ano vem caindo ao longo dos anos devido à tendência demográfica. Portanto, a política salarial do magistério público no Brasil vem, desde 2008, representando ganhos reais aos profissionais da educação básica pública. Tais ganhos vão ao encontro da Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a equiparação, até o sexto ano do Plano, dos rendimentos médios dos profissionais do magistério público da educação básica aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente. (Simões, 2021 p. 51).

O Gráfico 2 apresenta a evolução do valor real do piso do magistério e a sua relação com o salário mínimo entre 2009 e 2023. Em consonância com Simões (2021), desde a sua criação, em 2009, o valor do piso tem crescido em termos reais, com exceção dos anos de 2013 e 2021. Conforme observado no Gráfico 2, o piso manteve-se acima de dois salários mínimos durante toda a série histórica e, nos dois últimos anos, 2022 e 2023, ultrapassou a marca de três salários mínimos. Porém, essa melhoria não foi suficiente para equiparar o rendimento médio dos docentes aos dos demais profissionais com formação de nível superior.

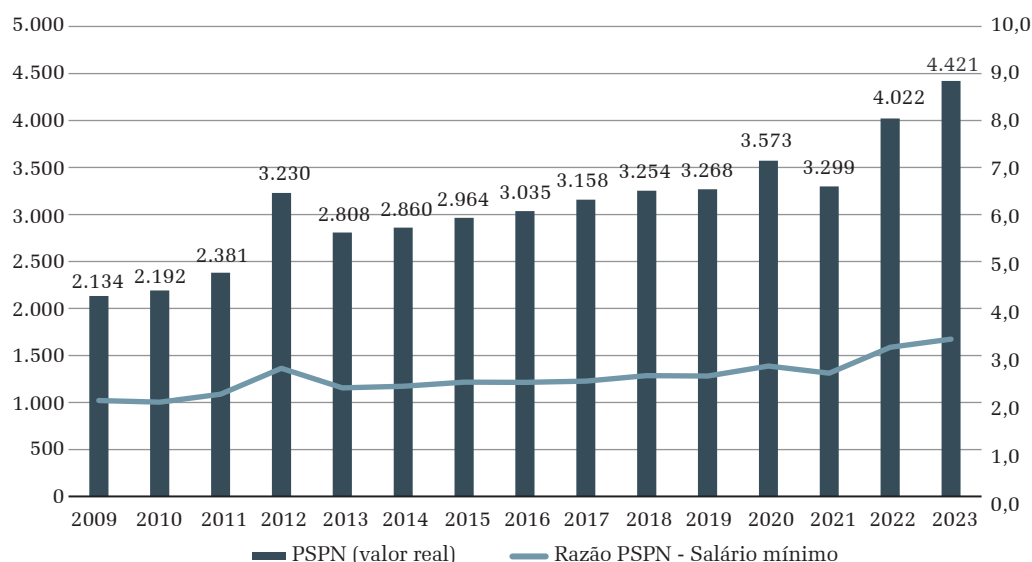


GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DO PSPN A PREÇOS DE 2023 – BRASIL – 2009-2023

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 11.738/2008 e portarias de reajuste publicadas anualmente.

Outra evidência que ilustra as limitações dos ganhos relacionados ao PSPN pode ser verificada no contexto internacional. Apesar de contribuir para a melhoria na remuneração docente, o valor do piso é ainda muito baixo se comparado com a média do salário no início da carreira docente nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conforme o Gráfico 3, o Brasil ocupa a posição do quarto menor salário no início da carreira entre os países da OCDE e países parceiros.

O valor estatutário da remuneração no início da carreira, informado para o Brasil (\$ 23.018), corresponde ao valor do PSPN de 2023 em dólares americanos (PPC – Paridade do Poder de Compra) e equivale a aproximadamente metade do valor referente à média dos países que compõem a OCDE (\$ 43.384).

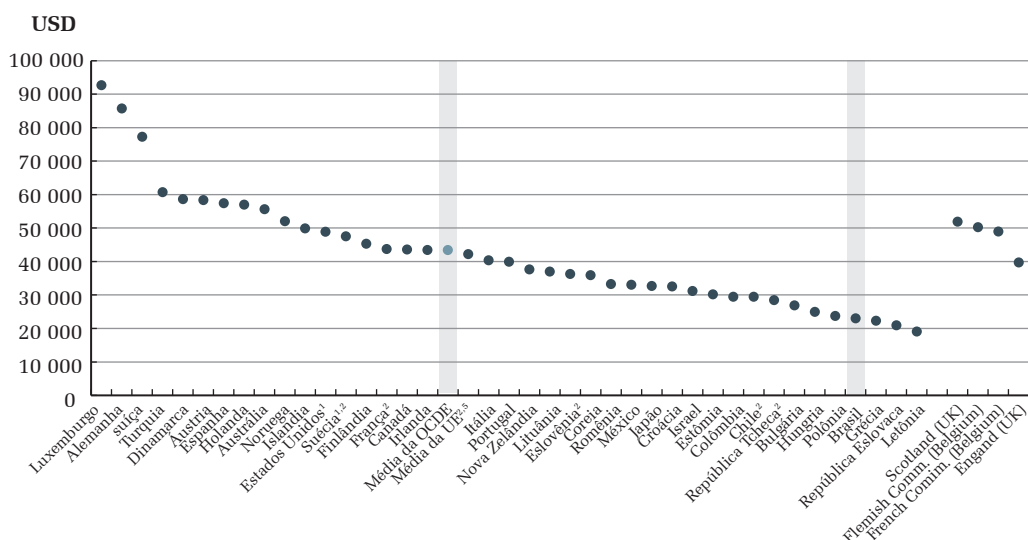


GRÁFICO 3

SALÁRIOS ESTATUTÁRIOS NO INÍCIO DA CARREIRA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL – 2023

Fonte: Adaptação da OCDE (2024).

Nota: Salários anuais de professores em instituições públicas, em dólares americanos equivalentes convertidos usando PPPs.

Além de estabelecer o piso salarial, o artigo 2º da Lei do Piso também determina:

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. (Brasil, 2008).

Em 2021, de acordo com o *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação* (Brasil. Inep, 2024a), 23 (85,2%) das 27 unidades federativas previam o limite de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os alunos, e 19 (70,4%) UF's afirmaram atender ao piso salarial da Carreira do magistério público definido em lei estadual. Para as redes municipais, estes percentuais correspondem a 79,8% e 60,1%, respectivamente.

Há, contudo, que se destacar as limitações dos indicadores apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) nesse relatório, visto que correspondem às informações declaratórias coletadas pelos questionários das pesquisas Estadoc e Munic, que são levantamentos de registros administrativos sobre as estruturas, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais e municipais.

Para averiguação da efetividade do pagamento do piso, a seguinte pergunta foi apresentada: *Todos(as) os(as) professores(as) com jornada de trabalho de 40 horas semanais possuem o vencimento básico inicial igual ou superior a R\$ 2.886,24 mensais?*, com as opções de resposta: a) Sim; b) Não; e c) Não há professores com jornada de 40 horas semanais.

A Lei do Piso, em seu artigo 2º, § 1º, estabelece que:

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, *no máximo, 40 (quarenta) horas semanais*. (Brasil, 2008, grifo nosso).

Apesar de a lei destacar a carga horária semanal de 40 horas como teto (valor máximo), o debate sobre o cumprimento do pagamento do piso salarial tem sido convencionado com base em contratos de 40 horas semanais. No entanto, a contratação de professores para jornadas de 20 horas semanais, ou inferiores a 40 horas, é muito comum em várias redes de ensino. Como exemplo, os estados do Acre, de Minas Gerais e de Mato Grosso afirmaram, no inquérito da Estadiv 2021, não terem professores com carga horária de 40 horas, assim como 32% dos municípios informam o mesmo no inquérito da Munic 2021. Essa característica dificulta a averiguação da implementação da Lei do Piso nesses entes federativos.

Como alternativa aos dados declaratórios das pesquisas Estadiv e Munic, este estudo busca fornecer insumos adicionais para avaliar em que medida a Lei do Piso é cumprida nas redes estaduais e municipais de ensino. A análise é realizada com base em informações laborais dos profissionais do magistério que atuam como docentes. Para isso, foram utilizadas duas fontes de dados: o Censo da Educação Básica, produzido pelo Inep, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho. A próxima seção detalha a metodologia empregada neste estudo para identificar os professores, seus respectivos contratos de trabalho e os procedimentos adotados para verificação do cumprimento do piso do magistério.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de discutir a aplicação da Lei do Piso, destacada na Estratégia 17.4 da Meta 17 do PNE, este trabalho buscou verificar se a remuneração dos docentes que atuam na educação básica estava de acordo com o piso salarial nacional estabelecido para o ano de 2020. Essa análise foi realizada por meio do cruzamento de dados do Censo da Educação Básica e da Rais².

² A metodologia empregada neste trabalho para o pareamento das duas bases segue de perto o que foi adotado na Nota Técnica nº 10/2020/CGCQTI/DEED sobre: *A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica*: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da Rais. Disponível em: https://download.inep.gov.br/dados_abertos/indicadores_educacionais/nota_tecnica_remuneracao_media_docentes_educacao_basica.pdf

Para a identificação dos docentes, utilizou-se a base de dados do Censo da Educação Básica, divulgada anualmente pelo Inep. O Censo reúne informações detalhadas sobre o sistema educacional brasileiro, abrangendo diversos aspectos relacionados às instituições de ensino, aos alunos e aos profissionais da educação. Para este estudo, foram considerados os profissionais do magistério que atuavam como docentes nas redes municipais e estaduais de ensino e estavam alocados em turmas de escolarização no ano de 2020. Ao todo, foram identificados 641.091 professores atuando nas redes estaduais de ensino e 1.134.720 nas redes municipais³.

Do Censo da Educação Básica foram extraídas informações que permitiram a identificação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do tipo de vínculo empregatício dos professores (efetivo, contrato temporário, terceirizado ou em regime celetista), bem como da rede de ensino em que atuavam. Além disso, para realizar o pareamento com a Rais, foi extraído o código do município para os docentes da rede municipal e o código da unidade da Federação (UF) para os professores que atuavam na rede estadual. Os códigos de município e da UF têm como referência a localização da instituição de ensino em que o docente atuava.

A remuneração dos docentes foi obtida a partir da base de dados da Rais, um levantamento obrigatório realizado pelo Ministério do Trabalho, que fornece dados detalhados sobre a força de trabalho no Brasil. A Rais é uma das principais fontes de informação sobre o mercado de trabalho formal brasileiro, abrangendo empresas públicas, privadas, órgãos governamentais e organizações de diversos setores. Dessa base, foram extraídas as informações sobre os contratos de trabalho dos docentes das redes estaduais e municipais de ensino.

A RAIS fornece informações detalhadas sobre os vínculos empregatícios, sendo que cada linha da base de dados corresponde a um contrato de trabalho individual. Para este estudo, foram extraídas as seguintes informações para o ano de 2020: o código da UF e do município de localização do estabelecimento; a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), instituída em 2002; a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae), versão 2.0; o número do CPF do trabalhador; a natureza jurídica da empresa na Comissão Nacional de Classificação (Concla) em 2002; a remuneração média anual em valores nominais; e a quantidade de horas contratuais por semana.

As informações sobre a CBO e a Cnae foram utilizadas para identificar os contratos relativos à profissão docente. A informação sobre a natureza jurídica do

³ Do total de docentes que atuavam em turmas de escolarização identificados nas redes estaduais e municipais de ensino, apenas uma pequena parcela não pôde ser considerada por falta de identificação do CPF. Esse dado é essencial para o pareamento entre as bases do Censo e da Rais. Na rede estadual, foi possível identificar o CPF de 99,9% dos professores, enquanto na rede municipal a identificação foi de 99,8%. Outro detalhe a ser destacado é que os docentes que lecionavam em mais de uma rede de ensino são considerados em todas as redes em que aparecem; portanto, são contabilizados mais de uma vez.

estabelecimento foi utilizada para identificar a categoria administrativa do empregador (município ou estado)⁴.

Se a natureza jurídica da Rais correspondia à dependência administrativa estadual, o CPF do docente e o código da UF eram utilizados como chave de ligação entre a base de docentes do Censo e a base de contratos da Rais. Quando a natureza jurídica da Rais correspondia à dependência administrativa municipal, o CPF e o código do município eram utilizados como chave para o pareamento entre as bases.

A remuneração média anual e a quantidade de horas contratuais por semana foram utilizadas para avaliar o pagamento do PSPN. Essa remuneração corresponde à média das remunerações mensais⁵ informadas na Rais, referentes ao ano-base, devidas em cada mês, pagas ou não, computados os valores considerados rendimentos do trabalho. A remuneração média anual foi, então, dividida pela quantidade de horas contratuais semanais, obtendo-se a remuneração média por hora em cada contrato. Essa remuneração média por hora foi comparada ao valor do PSPN (R\$ 2.886,15) dividido por 40 horas (R\$ 72,15 por hora). Portanto, se a remuneração média por hora semanal fosse igual ou superior a R\$ 72,15, o PSPN seria considerado atendido para aquele contrato.

A estratégia empírica adotada para a discussão dos resultados consiste em uma análise exploratória dos dados, visando identificar o percentual de contratos que atendem ao valor mínimo da remuneração estabelecido pelo piso do magistério nas redes públicas de ensino, tanto estaduais quanto municipais. Assim, neste estudo, o nível de atendimento ao piso considera todos os contratos em que a remuneração média foi igual ou superior ao valor da remuneração mínima estipulada para o piso em 2020. Além disso, são explorados de forma descritiva alguns aspectos que podem influenciar o atendimento ao piso, como o tipo de vínculo dos docentes e as condições socioeconômicas das redes.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção é dedicada à discussão dos resultados alcançados a partir da junção das bases do Censo da Educação Básica e da Rais. Na Tabela 1, temos os dados gerais sobre o total de professores e contratos em análise. Ao todo, foram identificados, no Censo, 641.091 professores nas redes estaduais e 1.134.720 nas redes municipais.

⁴ Para obter os códigos da CBO e da Cnae relacionados à docência na educação básica, bem como a correspondência entre a natureza jurídica (Rais) e a dependência administrativa (Censo), recomenda-se a leitura da Nota Técnica nº 10/2020/CGCQTI/DEED (Brasil. Inep, 2020).

⁵ Compõem as remunerações mensais: salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, honorários, vantagens, adicionais extraordinários, suplementações, representações, bonificações, gorjetas, gratificações, participações, produtividade, porcentagens, comissões e corretagens. O 13º salário é informado em campo separado e não é incluído nas remunerações mensais (Brasil. MTE, 2021).

Um número pequeno de professores foi eliminado da análise por não ter o CPF identificados no Censo. Entretanto, esses professores representam cerca de 0,15% do total de professores identificados. Após o pareamento entre as duas bases, alguns professores que apareciam no Censo e não apresentaram nenhum contrato típico de docente na Rais também foram excluídos da análise. No total, foram encontrados contratos de 628.752 (98,1%) professores da rede estadual e 1.058.276 (93,3%) da rede municipal.

TABELA 1
INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O NÚMERO DE PROFESSORES IDENTIFICADOS E SOBRE O NÚMERO DE CONTRATOS EM ANÁLISE DESAGREGADOS POR TIPO DE DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

	Rede		Total
	Estadual	Municipal	
Total de docentes	641.091	1.134.720	1.775.811
Total de docentes com CPF	640.132	1.132.916	1.773.048
Total de docentes identificados na Rais	628.752	1.058.276	1.687.028
Total de contratos	726.487	1.235.601	1.962.088
Total de contratos considerados	718.879	1.229.581	1.948.460

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

A maioria dos professores está vinculada a apenas um contrato na Rais, porém há casos em que o docente possui mais de um contrato; portanto, o número de contratos em análise supera o número de professores. Inicialmente, a base completa após a junção contava com 726.487 contratos nas redes estaduais e 1.235.601 nas redes municipais. Alguns contratos, no entanto, foram eliminados por apresentarem remuneração por hora muito baixa (inferior a R\$ 10,00), o que pode ter sido causado por erros nos dados da remuneração média ou na variável que registrou a quantidade de horas contratuais. Após esses ajustes, as análises apresentadas a seguir foram feitas com base em 718.879 contratos nas redes estaduais e 1.229.581 nas redes municipais.

A Tabela A.1 do Apêndice traz os dados gerais sobre o total de professores e contratos em análise para cada uma das redes estaduais. Observa-se que, para todas as redes estaduais, a cobertura foi bastante expressiva, sendo encontrados mais de 90% dos professores, exceto para o estado do Piauí (84,6%). A Tabela A.1 também reúne informações das redes municipais, agregadas por unidade da Federação. Ainda que, em média, os resultados de cobertura das redes municipais agregados por UF sejam, em geral, menores que das redes estaduais, a cobertura também é bastante expressiva para a maioria dos municípios brasileiros: para 4.727 (84,9%) municípios, a cobertura foi superior a 90%; para 474 (8,5%) redes municipais, a cobertura ficou entre 70% e 90%; para 182 (3,3%), entre 50% e 70%; e menos de 2% teve cobertura abaixo de 50%. Não foi encontrado nenhum docente em 88 dos 5.568 municípios (1,6%).

Conforme observado, o pareamento realizado entre as bases do Censo e da Rais foi bastante robusto, resultando na identificação de contratos típicos de professores para a maioria dos docentes cadastrados no Censo. As duas subseções apresentadas a seguir são dedicadas à análise do nível de atendimento do piso para as redes estaduais e municipais.

4.1 REDE ESTADUAL

Os resultados do estudo evidenciam que, em 2020, 82,5% dos contratos de docentes na rede estadual pagavam remuneração igual ou superior ao piso salarial. No entanto, dentro de uma mesma rede de ensino, é possível encontrar simultaneamente contratos que atendem e outros que não atendem ao piso.

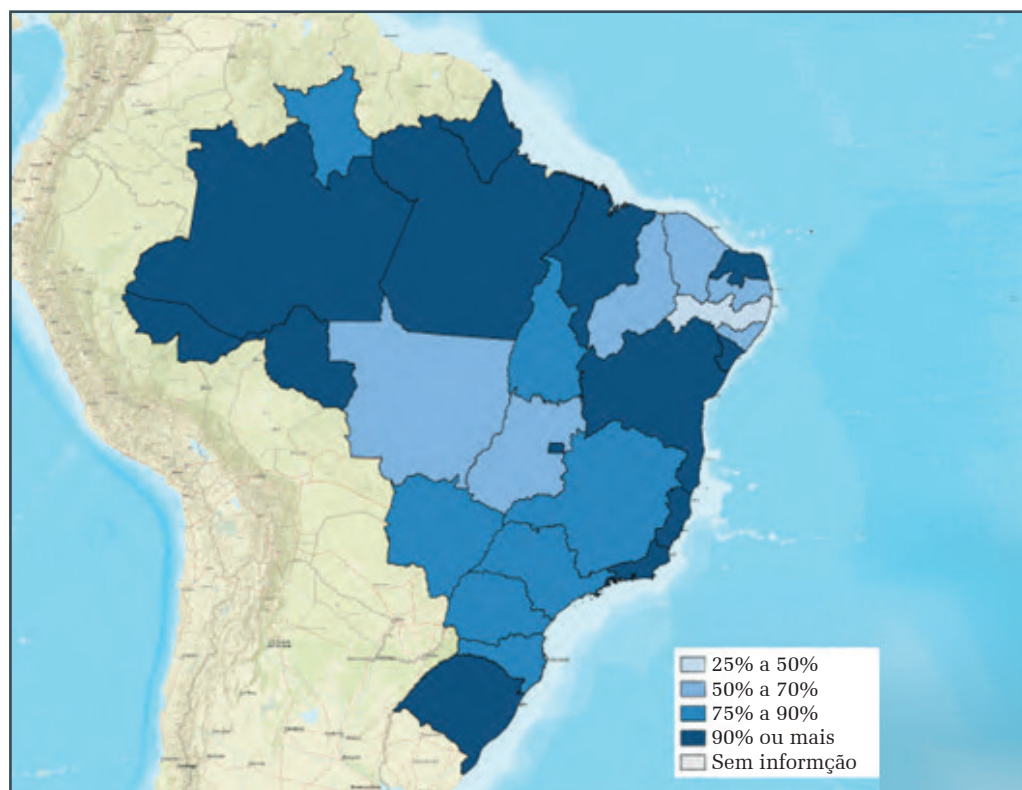


FIGURA 1

PERCENTUAL DE CONTRATOS VINCULADOS AOS DOCENTES QUE ATENDEM AO PSPN NAS REDES ESTADUAIS – 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

A Figura 1 apresenta um mapa com o percentual de contratos das redes estaduais que atendem ao piso do magistério em cada unidade da Federação. Nota-se que, em 13 das 27 redes estaduais/distrital, o valor da remuneração média de mais de 90% dos contratos equivale ou supera o valor do piso em 2020: cinco redes da região Norte (Pará, Rondônia, Amazonas, Amapá e Acre); quatro redes do Nordeste (Sergipe, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia); duas redes do Sudeste (Rio de Janeiro e Espírito Santo); uma do Sul (Rio Grande do Sul) e uma do Centro-Oeste (Distrito Federal). Em uma faixa um pouco menor, entre 75% e 90% dos contratos atendendo ao piso, encontram-se sete redes estaduais: Paraná, Roraima, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Tocantins e São Paulo. Por sua vez, as redes estaduais da Paraíba, do Ceará, Mato Grosso, Goiás, Piauí e de Alagoas apresentaram percentuais entre 50% e 75%. A rede estadual com o menor percentual de contratos atendendo ao piso foi a de Pernambuco, com 42%. Detalhes adicionais sobre o percentual de contratos que atendem ao piso em cada uma das 27 redes estaduais podem ser encontrados na Tabela A.2, localizada no Apêndice.

Além dos resultados globais sobre o atendimento ao piso em cada rede estadual, buscou-se verificar se o percentual de docentes que recebem o piso varia entre professores com vínculo efetivo e aqueles com vínculo não efetivo (temporário, terceirizado ou em regime celetista). As informações sobre o tipo de vínculo dos docentes foram obtidas com base nos dados do Censo da Educação Básica. Embora a maioria dos professores tenha apenas um tipo de vínculo, há casos em que um docente possui mais de um vínculo. Com isso, os professores foram agrupados em três categorias: efetivos, não efetivos e docentes com ambos os vínculos. Os detalhes dessa análise estão apresentados na Tabela 2, que mostra o percentual de contratos por tipo de vínculo e o percentual de contratos que cumprem o piso em cada uma das três categorias de vínculo.

A Tabela 2 mostra que 16 das 27 redes estaduais apresentam, em sua maioria, contratos efetivos, sendo que no Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte o percentual de professores com contratos efetivos supera 90%. Outras redes estaduais que também apresentam forte concentração no grupo dos efetivos são: Sergipe, Amazonas, Pará e Piauí, com mais de 80% de seus contratos vinculados a professores efetivos. Já as redes estaduais que mais se destacam por apresentarem maior concentração de professores com vínculo não efetivos são: Ceará, Santa Catarina, Acre e Tocantins. Para essas redes, mais de 65% dos contratos eram de docentes que apareciam no Censo como professores não efetivos. Em geral, o percentual de contratos em que o professor possuía dois vínculos é bem baixo, sendo que o maior percentual de contratos advindos de professores com dois vínculos aparece no Mato Grosso do Sul, com cerca de 10% dos contratos.

TABELA 2

DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DAS REDES ESTADUAIS POR TIPO DE VÍNCULO E PERCENTUAL DE CONTRATOS QUE ATENDEM AO PSPN EM CADA TIPO DE VÍNCULO

UF	Contratos	% de contratos por vínculo			% de contratos que atendem ao PSPN		
		Efetivo	Não efetivo	2 vínculos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos
RO	6.046	80,9%	14,2%	4,9%	99,0%	96,0%	95,7%
AC	5.372	26,1%	67,0%	7,0%	99,3%	91,0%	99,7%
AM	16.533	86,4%	11,9%	1,7%	95,1%	97,0%	98,6%
RR	4.069	45,6%	49,5%	4,9%	98,2%	78,1%	94,0%
PA	16.203	86,0%	8,1%	5,9%	99,5%	98,8%	99,5%
AP	6.081	79,4%	19,0%	1,6%	99,5%	74,7%	82,8%
TO	6.959	30,2%	66,5%	3,3%	86,7%	80,5%	91,3%
MA	17.288	68,1%	27,1%	4,8%	99,9%	98,4%	99,0%
PI	13.452	85,5%	10,2%	4,3%	59,9%	4,5%	7,9%
CE	25.585	22,6%	77,3%	0,1%	100,0%	59,4%	73,3%
RN	8.048	94,2%	3,8%	2,0%	99,1%	93,7%	93,3%
PB	12.214	52,7%	47,0%	0,2%	99,4%	41,8%	67,9%
PE	22.289	49,2%	49,7%	1,1%	80,0%	4,3%	45,1%
AL	7.091	42,6%	54,3%	3,1%	95,7%	23,1%	59,5%
SE	6.467	88,5%	8,7%	2,9%	99,9%	97,7%	98,9%
BA	26.233	74,1%	24,8%	1,2%	99,0%	65,6%	83,3%
MG	85.999	43,8%	52,9%	3,3%	96,1%	73,9%	91,3%
ES	16.135	47,0%	49,8%	3,2%	99,6%	95,0%	98,8%
RJ	45.334	98,7%	1,0%	0,2%	99,2%	71,8%	84,0%
SP	163.716	62,6%	33,9%	3,5%	95,4%	43,7%	62,9%
PR	53.658	64,8%	33,1%	2,1%	99,6%	70,6%	94,0%
SC	33.898	30,0%	68,6%	1,4%	96,2%	78,8%	87,6%
RS	43.739	57,9%	42,0%	0,1%	98,5%	92,0%	95,5%
MS	11.984	28,9%	60,9%	10,2%	97,5%	79,3%	85,8%
MT	25.855	37,1%	59,5%	3,4%	89,4%	36,9%	59,1%
GO	18.230	56,5%	43,4%	0,1%	99,5%	1,7%	39,1%
DF	20.401	52,0%	44,2%	3,8%	99,8%	99,3%	99,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Em relação ao atendimento do valor mínimo para remuneração estabelecido pelo piso do magistério por tipo de vínculo, nota-se que o percentual de contratos que atende ao piso no grupo dos efetivos é muito elevado, sendo superior a 95% para 23 das 27 redes estaduais. As redes estaduais com menor percentual de atendimento do piso entre os efetivos foram: Mato Grosso (89,4%), Tocantins (86,7%), Pernambuco (80,0%) e Piauí (59,9%). O percentual de contratos que atendem ao PSPN, em geral, é menor entre os professores que aparecem no Censo com vínculo não efetivo. Entre 27 estados, sete atendem ao piso em mais de 95% dos contratos; outras quatro redes estaduais ficaram abaixo deste percentual de 95%, porém cumprem o piso em mais de 80% dos contratos não efetivos. No entanto, nota-se que sete estados não atendem ao piso em mais de 50% dos contratos vinculados a professores não efetivos;

entre esses sete, as redes com piores resultados foram Goiás (1,7%), Pernambuco (4,3%), e Piauí (4,5%). Constata-se que a situação é mais desfavorável para as redes estaduais de Goiás e Pernambuco, pois, além de, em geral não cumprir o PSPN para os não efetivos, quase metade dos contratos da rede são vinculados a professores não efetivos.

Em relação ao terceiro grupo, que corresponde aos professores que apresentavam os dois vínculos no Censo, nota-se que esse é um grupo bem menor que os demais para todas as UF's: em média, corresponde a menos de 3% dos contratos. Nesse grupo, 19 das 27 UF's cumprem o piso em mais de 80% dos contratos e três UF's não cumprem o piso em mais da metade dos contratos, sendo que a situação mais desfavorável ocorre no Piauí, onde o piso é cumprido em apenas 7,9% desses contratos.

4.2 REDE MUNICIPAL

Para a rede municipal, os resultados mostram que 82,1% dos contratos pagavam remuneração igual ou superior ao PSPN estabelecido em 2020. Entre os municípios que tiveram pelo menos 70% de seus docentes com contratos na Rais (5.201 redes), cerca de 10% (526) atendem ao piso em todos os contratos identificados. Quando se desagrega esse resultado por regiões geográficas, verifica-se que aproximadamente 20% (239) dos municípios da região Sul atendem ao piso integralmente; na sequência, estão as regiões Sudeste, com 10,2% (169), e Centro-Oeste, com 8,1% (36). Para as regiões Norte e Nordeste, o percentual de municípios que atendem ao PSPN integralmente ficou em 5% (20) e 4% (62), respectivamente.

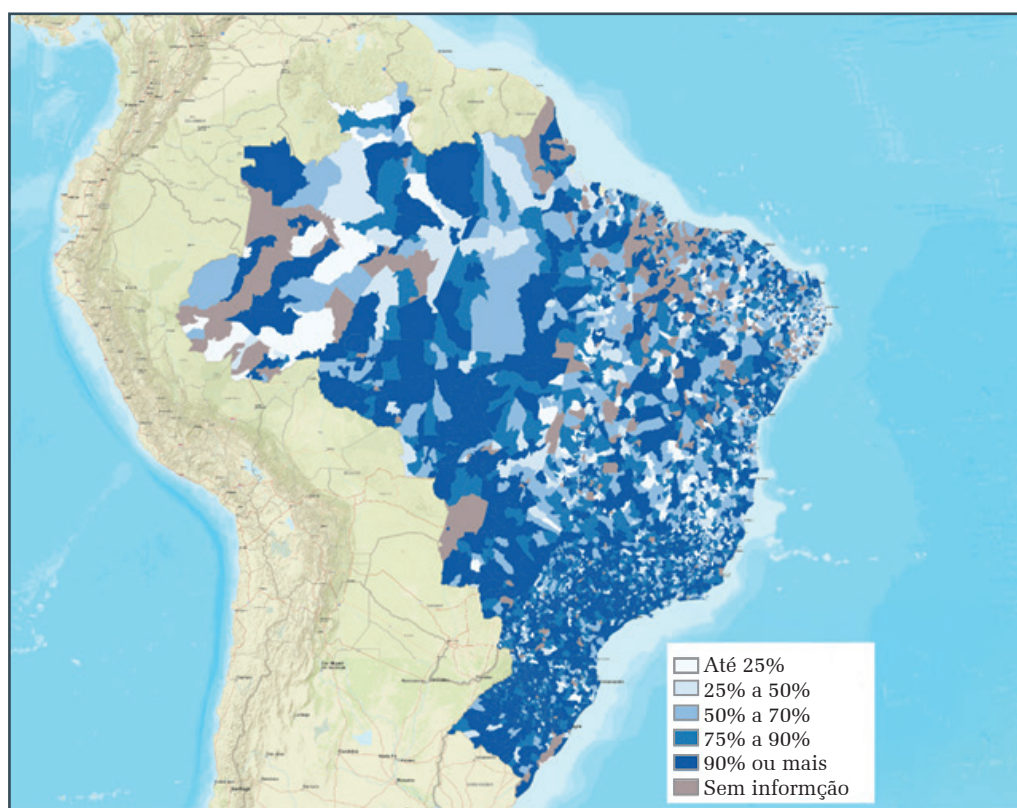


FIGURA 2

**PERCENTUAL DE CONTRATOS VINCULADOS AOS DOCENTES QUE ATENDEM AO PSPN
NAS REDES MUNICIPAIS – 2020**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais

A Figura 2 traz o mapa da rede municipal com o percentual de contratos que atendem ao piso do magistério em cada município. Alguns municípios foram excluídos da análise por não apresentarem, na Rais, nenhum professor listado no Censo, totalizando aproximadamente 88 municípios. Além disso, outros 279 municípios foram excluídos por apresentarem menos de 70% dos professores registrados no Censo. Assim, o mapa apresentado na Figura 2 conta com a participação de 5.201 municípios (93,4%). Nota-se que as cores em tom azul mais escuro, que representa as redes com maior nível de atendimento ao piso, aparecem mais concentradas para os municípios das regiões Sul e Sudeste.

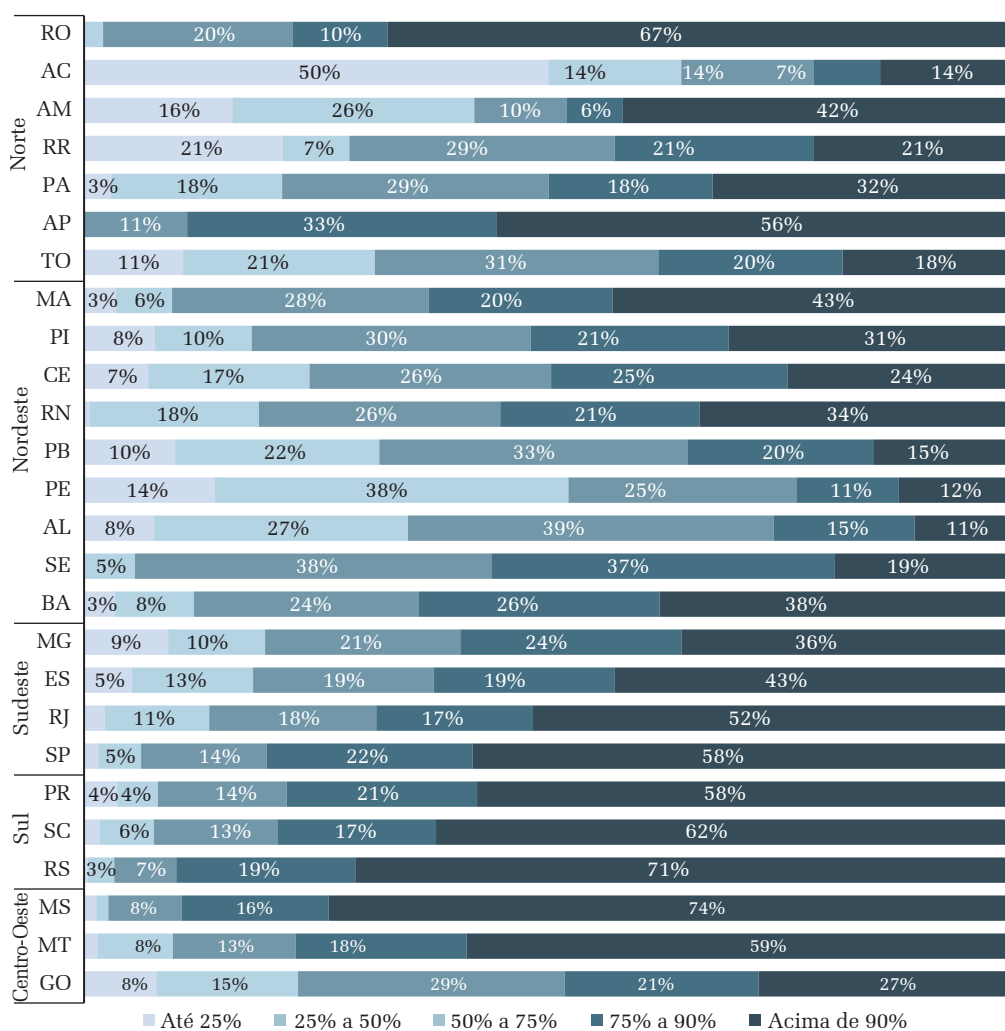


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS SEGUNDO O NÍVEL DE ATENDIMENTO AO PSPN POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2020

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais.

O Gráfico 4 apresenta o percentual de redes municipais desagregadas por UF segundo o nível de cumprimento do PSPN. Observa-se que mais de 60% dos municípios no Mato Grosso do Sul (74%), no Rio Grande do Sul (71%), em Rondônia (67%) e em Santa Catarina (62%) atendem ao piso em mais de 90% dos contratos. Por outro lado, os estados com maior concentração de redes municipais nos níveis mais baixos de cumprimento do piso foram Acre, Pernambuco e Amazonas. No Acre, nove das 14 redes municipais analisadas (64%) não cumprem o piso em mais de 50% dos contratos. Em Pernambuco, mais da metade dos 163 municípios analisados também descumpe o piso em pelo menos 50% dos contratos. De forma semelhante,

pouco mais de 40% dos municípios do Amazonas também não atendem ao PSPN em ao menos metade dos contratos.

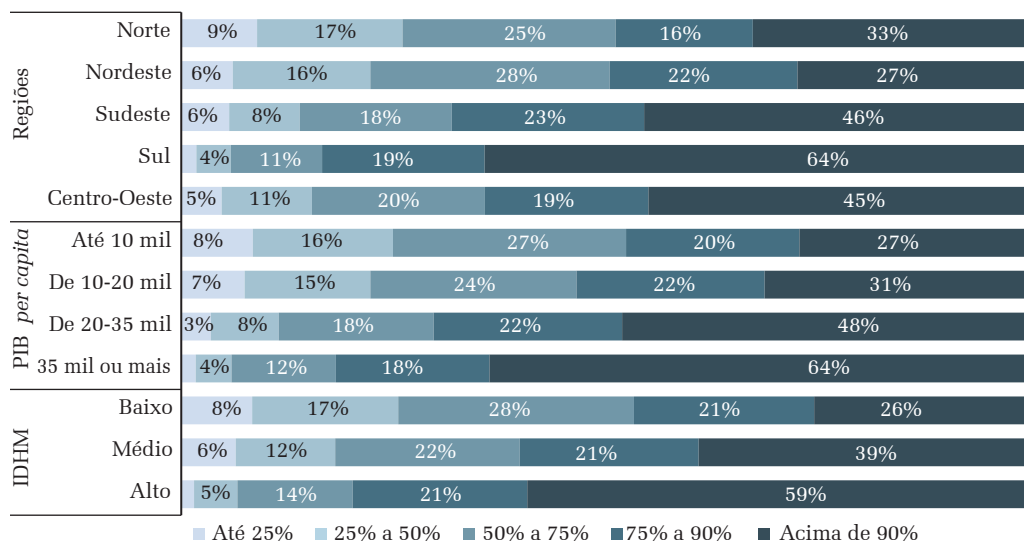


GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS SEGUNDO O NÍVEL DE ATENDIMENTO AO PSPN POR REGIÃO, POR PIB PER CAPITA E IDHM

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica, da Rais, do IBGE (2020) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Nota: Resultados para 5.201 redes municipais que apresentaram pelo menos 70% de seus docentes com contratos registrados na Rais.

O Gráfico 5 apresenta a distribuição percentual das redes municipais segundo o nível de atendimento ao piso agregado por região, por categoria de produto interno bruto (PIB) *per capita* e pelo índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM). Como mencionado anteriormente, a região Sul se destaca pelo maior nível de atendimento ao PSPN, com quase 65% de suas redes municipais atendendo ao piso em mais de 90% dos contratos. Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, cerca de 45% das redes municipais atendem ao PSPN em pelo menos 90% dos contratos. Em contrapartida, as regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais significativamente menores, com apenas 33% e 27% das redes municipais, respectivamente, alcançando esse nível de atendimento.

Os municípios também foram agregados em quatro grupos de acordo com o seu valor de PIB *per capita*, conforme mostrado no Gráfico 5. Os resultados indicam que os municípios mais ricos tendem a se concentrar na faixa mais elevada de atendimento ao PSPN. Enquanto 64% dos municípios com PIB *per capita* acima de 35 mil pagam o piso em mais de 90% de seus contratos, apenas 27% dos municípios mais pobres estão nessa faixa de maior nível de atendimento ao PSPN. Situação similar ocorre quando

os municípios são agrupados de acordo com o seu valor de IDHM⁶: quase 60% dos municípios com IDHM alto (que inclui os municípios com IDHM alto e muito alto) se concentraram na faixa mais alta de atendimento ao piso; para o grupo de municípios com IDHM baixo (que inclui os municípios com IDHM baixo e muito baixo), esse percentual é de apenas 26%.

O nível de atendimento ao piso nos municípios também foi analisado de acordo com o tipo de vínculo dos docentes, assim como nas redes estaduais. O objetivo foi verificar se o percentual de professores que recebem o piso varia entre aqueles com vínculo efetivo e os com vínculo não efetivo (temporário, terceirizado ou em regime celetista). As informações sobre o vínculo dos professores foram extraídas da base de dados do Censo da Educação Básica. Tal como observado nas redes estaduais, a maioria dos docentes possui apenas um tipo de vínculo, mas há casos em que o professor possui dois vínculos. Por isso, foram estabelecidas três categorias para a análise: efetivos, não efetivos e docentes com ambos os vínculos. A Tabela 3 detalha essa análise, apresentando o percentual de contratos das redes municipais por tipo de vínculo, assim como o percentual de contratos que cumprem o piso em cada uma das três categorias, com dados agregados por UF.

A Tabela 3 mostra que a maior parte dos contratos das redes municipais é de professores com vínculo efetivo, representando quase 75% dos contratos. Contudo, há UFs em que a participação de contratos efetivos na rede municipal ficou próxima de 90%: Rondônia (90,3%), Paraná (90,4%), Rio Grande do Sul (88,2%), Amapá (87,9%), São Paulo (87,1%) e Rio de Janeiro (87,0%). Já o percentual de contratos vinculados a docentes não efetivos ficou em 23,6%; porém, há estados em que essa participação foi mais expressiva, superando 40%. Essa foi a situação das redes municipais do Mato Grosso do Sul (51,1%), do Espírito Santo (42,0%), do Pará (41,2%) e de Pernambuco (40,7%). Docentes com ambos os vínculos representam menos de 3% do total de contratos nas redes municipais, mas para alguns estados esse percentual é bem maior: Mato Grosso do Sul (10,9%), Espírito Santo (6,3%), Roraima (3,6%) Santa Catarina (4,2%) e Amazonas (4,0%).

⁶ O IDHM, baseado no Censo Demográfico de 2010, foi elaborado pelo Pnud em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

UF	Contratos	% de contratos por vínculo			% de contratos que atendem ao PSPN		
		Efetivo	Não efetivo	2 vínculos	Efetivo	Não efetivo	2 vínculos
RO	7.809	90,3%	7,1%	2,6%	94,9%	33,6%	84,2%
AC	3.911	65,1%	31,9%	3,0%	61,7%	3,7%	23,3%
AM	30.115	59,6%	36,4%	4,0%	85,9%	43,3%	70,1%
RR	3.791	80,2%	16,2%	3,6%	90,2%	33,4%	93,3%
PA	61.522	57,7%	41,2%	1,1%	91,3%	50,0%	78,9%
AP	2.429	87,9%	10,2%	1,9%	97,3%	29,4%	91,5%
TO	10.412	60,2%	38,8%	1,0%	88,0%	31,4%	58,4%
MA	61.300	77,9%	19,3%	2,9%	92,1%	29,6%	74,2%
PI	25.226	82,5%	16,1%	1,4%	81,0%	32,0%	55,0%
CE	71.749	59,4%	38,3%	2,3%	90,5%	42,4%	63,5%
RN	19.461	74,8%	23,2%	2,0%	96,6%	27,8%	73,4%
PB	27.193	67,0%	31,7%	1,3%	79,2%	12,8%	38,5%
PE	47.130	57,9%	40,7%	1,3%	86,8%	15,9%	46,0%
AL	18.182	72,2%	25,7%	2,1%	86,1%	19,2%	65,0%
SE	12.573	72,0%	26,6%	1,4%	95,3%	10,8%	36,2%
BA	101.239	76,2%	22,0%	1,8%	92,4%	41,9%	71,3%
MG	116.357	68,9%	28,0%	3,2%	89,7%	62,3%	82,7%
ES	33.118	51,6%	42,0%	6,3%	96,4%	72,0%	85,8%
RJ	83.026	87,0%	10,4%	2,6%	88,8%	40,3%	83,2%
SP	210.515	87,1%	11,6%	1,4%	96,4%	79,5%	83,8%
PR	79.255	90,4%	8,3%	1,2%	91,8%	56,4%	84,0%
SC	51.232	56,4%	39,4%	4,2%	96,3%	77,0%	88,9%
RS	68.105	88,2%	9,0%	2,7%	96,6%	70,6%	91,2%
MS	29.600	38,0%	51,1%	10,9%	96,6%	68,1%	93,5%
MT	17.977	59,4%	38,9%	1,6%	96,4%	76,9%	95,2%
GO	36.354	82,0%	16,9%	1,1%	92,7%	40,4%	84,6%

TABELA 3

**DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS DAS REDES MUNICIPAIS POR TIPO DE VÍNCULO
E PERCENTUAL DE CONTRATOS QUE ATENDEM AO PSPN EM CADA TIPO
DE VÍNCULO - UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2020**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

Nota: Resultados consideram os 1.229.581 contratos vinculados aos professores que atuam na rede municipal de ensino.

Em relação ao atendimento ao piso do magistério nas redes municipais, considerando o tipo de vínculo e estado, observa-se que, entre os efetivos, o percentual de contratos das redes municipais que atende ao piso é bastante elevado, superando 90% na maioria dos estados. Apenas dois estados registraram um atendimento inferior a 80% entre os contratos de docentes efetivos: Paraíba (79,2%) e Acre (61,7%). Para os contratos de professores não efetivos, o atendimento ao piso é significativamente menor. Apenas em três estados se observa o atendimento ao piso em mais de 75% desses contratos: São Paulo (79,5%), Santa Catarina (77,0%) e Mato Grosso (76,9%). Em 17 estados, menos da metade dos contratos de docentes não efetivos atende ao piso. Quanto aos docentes com ambos os vínculos, que representam uma parcela menor

do total, o agregado das redes municipais do Acre, da Paraíba, de Pernambuco e de Sergipe não atendiam ao piso em mais de 50% desses contratos.

De modo geral, os resultados desta seção indicam que o atendimento à Lei do Piso do magistério ainda representa um desafio significativo para o sistema educacional brasileiro. Embora a lei estabeleça uma remuneração mínima para os professores da rede pública de ensino básico, cerca de 20% dos contratos ligados à função docente identificados na Rais possuem uma remuneração média inferior ao piso. Esse cenário é particularmente crítico em algumas UFs e, sobretudo, entre os professores com vínculos não efetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo avaliar o atendimento ao PSPN estabelecido pela Lei nº 11.738/2008, a partir da verificação do pagamento da remuneração mínima estabelecida para os professores da rede pública. Para isso, foram utilizadas as bases de dados do Censo da Educação Básica/Inep e da Rais/Ministério do Trabalho. O Censo foi empregado para identificar os profissionais do magistério que atuavam como docentes em turmas de escolarização nas diversas etapas da educação básica no ano de 2020. A Rais, por sua vez, foi utilizada para obter informações sobre os contratos laborais desses professores identificados no Censo. Dessa forma, o universo desta pesquisa abrange todos os contratos de trabalho típicos da função docente registrados na Rais, vinculados aos professores cadastrados no Censo da Educação Básica que atuavam nas redes estaduais e municipais em 2020.

Ao todo, foram identificados quase 2 milhões de contratos relacionados à profissão docente, dos quais pouco mais de 80% apresentavam remuneração média igual ou superior à remuneração mínima estabelecida pela Lei do Piso. Entre as redes estaduais, nenhuma conseguiu atender ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) em todos os contratos. No entanto, 13 das 27 redes atenderam à remuneração mínima em mais de 90% dos contratos (representando 48,1% do total de redes). No caso das redes municipais, entre os 5.201 municípios analisados neste estudo, 526 atendem ao piso em todos os seus contratos (representando 10,1% do total de redes). Além disso, 43% das redes municipais⁷ garantiram a remuneração mínima em mais de 90% dos contratos.

Ainda que haja muitas redes atendendo ao piso em mais de 90% dos contratos, não é desprezível a quantidade de redes de ensino em que o piso não foi cumprido para mais de 25% dos contratos analisados. Ao todo, foram sete redes estaduais (25,9%) e 1.856 redes municipais (35,7%) que não atenderam ao piso em pelo menos um quarto dos contratos.

Outro aspecto verificado neste estudo é a desvalorização da carreira docente por meio da adoção de contratos não efetivos. Enquanto o atendimento ao piso salarial foi verificado em mais de 90% dos contratos vinculados aos professores efetivos,

⁷ Neste percentual estão incluídas as redes municipais que atendem ao Piso em 100% dos contratos.

tanto no agregado das redes municipais quanto das redes estaduais, esse percentual foi significativamente menor para os contratos de professores não efetivos. Entre os docentes não efetivos, quase metade dos contratos nas redes municipais e 40% nas redes estaduais não atendiam ao piso salarial. Isso evidencia que a precarização do vínculo de trabalho pode ser um fator que contribui para o não atendimento à Lei nº 11.738/2008, ainda que a legislação estabeleça a obrigatoriedade do pagamento do piso para todos os professores da rede pública de ensino básico.

Por fim, mesmo após 15 anos da promulgação da Lei nº 11.738/2008, o atendimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) permanece como um desafio para o sistema educacional brasileiro. Embora este estudo tenha focado nos resultados de 2020, acredita-se que tal obstáculo persista, especialmente considerando o significativo aumento do valor do PSPN nos anos de 2022 (33,24%) e 2023 (14,95%), o que pressiona ainda mais as redes de ensino. Dessa forma, este trabalho aponta para a necessidade de políticas públicas mais eficazes e de uma maior alocação de recursos para garantir o pagamento do piso para todos os professores da rede pública. Assegurar o cumprimento da lei é um passo importante na valorização dos profissionais do magistério e pode contribuir para o alcance da Meta 17 do PNE.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

ATLAS do Desenvolvimento Humano. [S.l.], 2013. Disponível em:
<<http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 de jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica n.º 10/2020/CGCQTI/DEED*. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da Educação Básica e da RAIS. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de monitoramento do PNE*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Básica: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relação Anual de Informações Sociais – Rais*. Brasília, DF: MTE, [s.d.]. Disponível em <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Manual de orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): ano-base 2020*. Brasília, DF: MTE, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/rais/manualrais2020.pdf>>. Acesso em 30 set. 2024.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae). Conferência Nacional de Educação 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos municípios. Rio de Janeiro, 2021*. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>>. Acesso em 30 set. 2024.

SIMÕES, A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica: há uma armadilha legal cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021.

APÊNDICE

TABELA A.1

INFORMAÇÕES SOBRE NÚMERO DE PROFESSORES E NÚMERO DE CONTRATOS PARA AS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2020

Rede Estadual						Rede Municipal				
Número de Docentes					Contratos	Número de Docentes				Contratos
UF	Censo	Com CPF	Censo x Rais	Cobertura	N	Censo	Com CPF	Censo x Rais	Cobertura	N
RO	5.985	5.977	5.808	97,0%	6.046	7.386	7.372	7.024	95,1%	7.809
AC	5.111	5.109	4.809	94,1%	5.372	4.496	4.487	3.333	74,1%	3.911
AM	15.004	14.959	14.069	93,8%	16.533	29.050	28.988	25.499	87,8%	30.115
RR	4.119	4.116	4.059	98,5%	4.069	3.401	3.394	3.321	97,6%	3.791
PA	15.719	15.711	15.689	99,8%	16.203	59.285	59.147	55.241	93,2%	61.522
AP	5.796	5.794	5.406	93,3%	6.081	3.549	3.542	2.387	67,3%	2.429
TO	6.854	6.837	6.822	99,5%	6.959	10.132	10.108	9.617	94,9%	10.412
MA	15.658	15.638	15.210	97,1%	17.288	75.903	75.731	53.547	70,5%	61.300
PI	12.547	12.531	10.609	84,6%	13.452	27.969	27.911	23.864	85,3%	25.226
CE	17.476	17.452	15.858	90,7%	25.585	63.066	62.985	59.541	94,4%	71.749
RN	7.707	7.698	7.093	92,0%	8.048	18.524	18.499	17.285	93,3%	19.461
PB	12.690	12.649	12.205	96,2%	12.214	25.621	25.575	24.320	94,9%	27.193
PE	19.830	19.806	19.575	98,7%	22.289	45.055	44.960	40.784	90,5%	47.130
AL	6.423	6.419	6.369	99,2%	7.091	21.554	21.521	16.298	75,6%	18.182
SE	5.881	5.877	5.871	99,8%	6.467	12.404	12.387	11.677	94,1%	12.573
BA	26.571	26.528	24.571	92,5%	26.233	100.759	100.606	92.583	91,9%	101.239
MG	86.133	86.033	85.570	99,3%	85.999	101.786	101.653	100.471	98,7%	116.357
ES	10.646	10.633	10.580	99,4%	16.135	27.183	27.144	26.813	98,6%	33.118
RJ	36.243	36.218	35.857	98,9%	45.334	72.267	72.216	70.353	97,4%	83.026
SP	149.550	149.228	149.059	99,7%	163.716	189.802	189.467	185.746	97,9%	210.515
PR	45.410	45.365	45.237	99,6%	53.658	66.895	66.828	64.521	96,5%	79.255
SC	25.211	25.183	25.148	99,8%	33.898	46.086	45.998	45.423	98,6%	51.232
RS	38.988	38.955	38.895	99,8%	43.739	56.933	56.891	55.571	97,6%	68.105
MS	9.676	9.661	9.582	99,0%	11.984	18.712	18.683	17.318	92,6%	29.600
MT	18.283	18.242	18.162	99,3%	25.855	17.254	17.202	16.845	97,6%	17.977
GO	17.886	17.846	17.574	98,3%	18.230	29.648	29.621	28.894	97,5%	36.354
DF	19.694	19.667	19.065	96,8%	20.401					

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).

TABELA A.2

**NÚMERO E PERCENTUAL DE CONTRATOS DAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS QUE
ATENDEM AO PSPN – UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2020**

UF	Rede Estadual			Rede Municipal		
	Número de Contratos			Número de Contratos		
	Total	Paga PSPN	% Paga PSPN	Total	Paga PSPN	% Paga PSPN
RO	6.046	5.952	98,4%	7.809	7.054	90,3%
AC	5.372	5.037	93,8%	3.911	1.644	42,0%
AM	16.533	15.765	95,4%	30.115	21.000	69,7%
RR	4.069	3.582	88,0%	3.791	3.075	81,1%
PA	16.203	16.109	99,4%	61.522	45.620	74,2%
AP	6.081	5.749	94,5%	2.429	2.192	90,2%
TO	6.959	5.755	82,7%	10.412	6.841	65,7%
MA	17.288	17.192	99,4%	61.300	48.780	79,6%
PI	13.452	6.994	52,0%	25.226	18.350	72,7%
CE	25.585	17.542	68,6%	71.749	51.275	71,5%
RN	8.048	7.953	98,8%	19.461	15.600	80,2%
PB	12.214	8.824	72,2%	27.193	15.675	57,6%
PE	22.289	9.354	42,0%	47.130	27.045	57,4%
AL	7.091	3.912	55,2%	18.182	12.453	68,5%
SE	6.467	6.447	99,7%	12.573	9.047	72,0%
BA	26.233	23.749	90,5%	101.239	81.933	80,9%
MG	85.999	72.434	84,2%	116.357	95.230	81,8%
ES	16.135	15.697	97,3%	33.118	28.317	85,5%
RJ	45.334	44.828	98,9%	83.026	69.405	83,6%
SP	163.716	125.621	76,7%	210.515	198.471	94,3%
PR	53.658	48.253	89,9%	79.255	70.369	88,8%
SC	33.898	28.515	84,1%	51.232	45.271	88,4%
RS	43.739	41.891	95,8%	68.105	64.079	94,1%
MS	11.984	10.212	85,2%	29.600	24.186	81,7%
MT	25.855	14.777	57,2%	17.977	15.964	88,8%
GO	18.230	10.391	57,0%	36.354	30.465	83,8%
DF	20.401	20.311	99,6%			

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo da Educação Básica e da Rais (2020).