

Matijascic, Milko; Rolon, Carolina Esther Kotovicz

Working Paper

Objetivos do desenvolvimento sustentável, Plano Nacional de Educação e professores do ensino básico brasileiro

Texto para Discussão, No. 2753

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Matijascic, Milko; Rolon, Carolina Esther Kotovicz (2022) : Objetivos do desenvolvimento sustentável, Plano Nacional de Educação e professores do ensino básico brasileiro, Texto para Discussão, No. 2753, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2753>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265272>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2753

**OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL, PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO E PROFESSORES DO
ENSINO BÁSICO BRASILEIRO**

**MILKO MATIJASCIC
CAROLINA ESTHER KOTOVICZ ROLON**



**OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL, PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO E PROFESSORES DO ENSINO
BÁSICO BRASILEIRO¹**

MILKO MATIJASCIC²

CAROLINA ESTHER KOTOVICZ ROLON³

1. Os autores agradecem o Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) pela tabulação dos dados deste estudo, com ênfase especial na colaboração de Raul Henrique Athayde Braz. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade dos autores. O presente estudo expõe, apenas, os resultados de uma pesquisa de responsabilidade exclusiva de seus autores, não revelando, necessariamente, a posição do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Consultor de pesquisas e parecerista em diversas instituições brasileiras e internacionais. *E-mail:* <milko@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. Pesquisadora associada do Centre de Recherche Émile Durkheim em Bordeaux. Consultora de pesquisa para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund – UNICEF) e para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). *E-mail:* <carolina.rolon@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

ERIK FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**

ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

ANDRÉ REIS DINIZ

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I21; I28; J22.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2753>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES	7
3 PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	8
4 CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES SEGUNDO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	12
5 INSERÇÃO DE PROFESSORES NO MERCADO DE TRABALHO E SITUAÇÃO SALARIAL	16
6 CONDIÇÕES DE TRABALHO DE PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL.....	19
7 CONCLUSÕES	28
REFERÊNCIAS	29
APÊNDICE	31

SINOPSE

Assegurar a valorização da carreira e boas condições de trabalho aos professores da educação básica são condições essenciais para uma educação de qualidade, ademais de serem reconhecidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Este estudo analisa os indicadores relativos aos professores da educação básica compactuados no PNE vigente e no ODS 4, além de indicadores sobre a inserção no mercado de trabalho, jornada de trabalho e inserção em escolas ou redes diversas para os anos de 2015 e 2019. Os resultados destacam desigualdades regionais e entre redes de ensino. Apesar dos avanços registrados, esforços precisam ser redobrados para garantir a valorização salarial e as condições de trabalhos para todos os professores da educação básica.

Palavras-chave: professores da educação básica; valorização do magistério; condições de trabalho do magistério; Plano Nacional de Educação; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Ensuring career enhancement and good working conditions for schoolteachers are vital to guarantee learning opportunities for all, as reconns the Sustainable Development Goals (SDG) and Brazilian's National Education Plan (PNE). The present study analyses indicators related to schoolteachers, including PNE and SDG 4 indicators, as well as those on the insertion in the labor market and the number of hours and schools taught in for the years of 2015 and 2019. The results highlight regional inequalities, and among the private and public schools. Despite the advances registered, efforts need to be redoubled to meet the goals agreed upon.

Keywords: school teachers; enhancement of teacher's careers; school teachers' working conditions, National Education Plan; Sustainable Development Goals.

1 INTRODUÇÃO

Existe um amplo consenso de que professores do ensino básico devam ter boas condições de trabalho e salários competitivos. Diante disso, as Nações Unidas, ao formular os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com vigência entre 2015 e 2030, estabeleceram dezessete objetivos, sendo o de número quatro dedicado à educação. A meta 4.c foi destinada aos professores, focalizando o aumento da qualificação de professores e conferindo condições de trabalho satisfatórias. Ainda antes dos ODS, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado para o período 2015-2024, dedicou as metas 15, 16, 17 e 18 aos professores do ensino básico, com vistas a melhorar as condições de trabalho, reconhecendo, implicitamente, que isso é incontornável para melhorar a qualidade da educação básica brasileira.

Os problemas decorrentes da tradicional desvalorização da carreira de professores do ensino básico e da precariedade de suas condições de trabalho são reconhecidos no Brasil. No entanto, um envolvimento direto em termos de formulação de metas políticas públicas data de meados dos anos 1990. Não são poucos os professores que ainda possuem baixos salários, não recebem formação continuada regularmente, não contam com estabilidade no emprego, nem piso salarial, plano de carreira e carga horária adequada. Essa constatação vem sendo monitorada pelo Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pois o PNE o designou para esses fins específicos. Inep (2020) realizou o monitoramento de todas as metas. Os problemas relativos à remuneração e valorização docente merecem atenção, diante da preocupação com a melhoria da qualidade do ensino.

O presente estudo visa contribuir para a compreensão dos problemas apontados até aqui, destacando desigualdades regionais e entre redes de ensino nas análises das metas do PNE e do ODS 4. Para tanto, contará com as seguintes seções referentes à temática relativa a professores do ensino básico:

- apresentação das principais contribuições da literatura recente;
- descrição das políticas públicas decorrentes dos ODS e PNE;
- síntese dos resultados do monitoramento de metas do PNE;
- inserção no mercado de trabalho e situação salarial; e
- jornada de trabalho e inserção em escolas ou redes diversas.

Ao final serão apresentadas as conclusões do estudo.

2 CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES

Os impactos da legislação nas condições de trabalho e de vida dos professores da educação básica foram observados empiricamente por Jacomini e Penna (2016), Matijascic (2017) e Barbosa *et al.* (2020). Além disso, o Inep, que analisa os indicadores das vinte metas do PNE, publicou o *Relatório do Terceiro Ciclo de Monitoramento do PNE em 2020* (Inep, 2020), com o acompanhamento das metas 15 e 16, relativas à formação inicial e continuada dos professores da educação básica, entre 2013 e 2019, e as metas 17 e 18, relativas à valorização do salário e à existência de planos de carreira nas redes de educação básica pública, entre 2012 e 2019.

Jacomini e Penna (2016) analisaram os planos de carreira em vigor em 2010 para doze estados e suas capitais. A pesquisa comparou dados sobre forma de ingresso na profissão, jornada de trabalho, progressão na carreira e incentivos para a formação continuada presentes nos referidos planos. Os autores destacaram que todos os entes realizavam concursos públicos para ingresso no magistério da educação básica, mas o concurso público não era realizado com regularidade em todos os entes federativos. Os autores observaram as consequências da falta de concursos regulares por meio da elevada presença de professores com contratos temporários nas redes de ensino, destacando não haver regularidade na distribuição territorial ao longo do Brasil do percentual de temporários. Jacomini e Penna (2016) citam, explicitamente, o exemplo de São Paulo, pois, em 2010, a rede municipal da capital paulista contava com 90% de professores efetivos, enquanto na rede estadual, apenas 50% dos professores se inseriam nessa condição.

As autoras concluíram que era preciso, com base na análise dos planos em vigência em 2010, avançar

na efetivação da maioria dos professores; no estabelecimento de uma jornada de tempo integral numa única escola, com um terço destinado às atividades de apoio à docência; na definição de progressão que estimule a permanência do professor na rede de ensino; na avaliação de desempenho que contribua para promover a qualidade do trabalho do professor; e na regulamentação de licenças que permitam a formação continuada, rumo à configuração de uma carreira docente que favoreça a necessária valorização política e social da profissão docente (Jacomini e Penna, 2016, p. 194).

As relações e condições de trabalho do professor da rede estadual paulista entre 1995 e 2018 foram o objeto de estudo de Barbosa *et al.* (2020). Os autores destacam a inversão na distribuição de professores efetivos e temporários na rede, que no início do período contava com cerca de 40% de professores efetivos e, ao final do período, em torno de 40% de professores temporários. Apesar do aumento no percentual de professores efetivos, a meta do PNE de possuir 90% dos professores efetivos nas redes públicas de ensino até 2017 não foi atingida pela rede estadual

paulista. Quanto à remuneração prevista nos planos de carreira do período, Barbosa *et al.* (2020) apontaram que, por um lado, os valores iniciais e finais de remuneração na carreira do professor da rede estadual paulista aumentaram, mas, por outro lado, a progressão ficou mais difícil, o que explica a concentração da maior parte dos professores efetivos nos primeiros estágios da carreira em 2018. Apesar da valorização, o vencimento inicial dos professores efetivos com nível superior na rede estadual paulista estava abaixo da média da remuneração dos profissionais com ensino superior em São Paulo, não atingindo a meta 17 do PNE. Os autores também analisaram as mudanças no cálculo das horas que compõem a jornada de trabalho do professor da rede estadual paulista, indicando que essa mudança prejudicou as condições de trabalho dos professores.

Matijasic (2017) investigou a situação econômica e social dos professores da educação básica em 2015, primeiro ano de vigência do atual PNE. O estudo comparou a situação dos professores com os demais ocupados mediante os dados da PNAD de 2015, considerando as grandes regiões, localização do domicílio rural, urbana metropolitana e urbana não metropolitana. Os dados revelaram que a situação dos professores em relação à renda familiar *per capita* e condições de moradia eram bastante superiores à média da população brasileira ocupada. As condições de trabalho dos professores eram, igualmente, melhores do que a média da população ocupada em 2015, uma vez que mais de 90% dos professores eram assalariados e contribuem para a previdência. Um dado particularmente relevante indicou que aproximadamente 18% dos professores possuíam dupla ocupação, ou seja, além de atuar no ensino, exerciam outra ocupação. A pesquisa destacou, ainda, uma grande variância na remuneração média dos professores de acordo com as regiões do país, localização do domicílio, tipo de empregador e entre professores que acumulavam outros cargos ou ocupações.

Os resultados das pesquisas resumidos acima apontam obstáculos na valorização docente. No relatório de acompanhamento das metas do PNE realizadas pelo Inep (2020), as principais conclusões sobre os indicadores das Metas 15, 16, 17 e 18, relativas aos docentes, apresentaram avanços entre o período analisado, com desigualdades entre regiões, unidades da federação, localização urbana e rural, etapas e redes de ensino.

3 PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O percurso da legislação brasileira e dos acordos internacionais levaram à definição das atuais metas para professores da educação básica. Professores qualificados e valorizados são condições essenciais para uma educação de qualidade, fato reconhecido por metas dos ODS e do PNE. O ODS 4 visa assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, ademais de promover

TEXTO para DISCUSSÃO

oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas. Para atingir esse objetivo até 2030, foram definidas dez metas que, por sua vez, contam com metas auxiliares. A qualificação dos professores é objeto da meta 4.c do ODS 4.

- Meta 4.c (ONU) – “Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento; especialmente, os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento”.

Essa meta foi adaptada à realidade brasileira e sua redação passou a ser conforme a seguir descrita.

- Meta 4.c (Brasil) – “Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional”.

Com a meta 4.c, os ODS acordados pelo Brasil e outros 168 países reconhecem a importância de professores com formação específica para bem realizar seu trabalho em sala de aula. Essa é, sem dúvida, uma dimensão central para garantir a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. No entanto, outras dimensões como a atratividade da carreira com salários adequados e jornada de trabalho que respeite as especificidades do trabalho docente são, igualmente, centrais. O ODS 4 não tocou nesse ponto, pois seria difícil estabelecer metas de salários e condições de trabalho que fossem aplicáveis a todos os 169 países signatários do documento. Todavia, o Brasil aprovou quatro metas no PNE que abarcam a formação inicial, continuada, salário e jornada de trabalho dos professores da educação básica. Serão apresentadas, a seguir, em grandes linhas, a trajetória da legislação até chegar às metas do PNE aprovado em 2014 e com vigência até 2024.

A legislação educacional brasileira vem reforçando a centralidade da valorização dos professores da educação básica. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB), é um marco, pois estabeleceu seis pontos a serem seguidos pelos sistemas de ensino para promover a valorização dos profissionais da educação:

- i. ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- ii. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- iii. piso salarial profissional;
- iv. progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;

- v. período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e
- vi. condições adequadas de trabalho (art. 67, Brasil, 1996a).

Esses pontos continuam centrais nas ações voltadas à valorização dos profissionais de ensino, além de outros que foram incorporados. A legislação posterior à LDB reiterou pontos estabelecidos por elas e não cumpridos. O piso salarial profissional é um exemplo previsto na LDB em 1996, sendo legalmente estabelecido em esfera nacional mais de uma década depois pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Vejamos a evolução da legislação em torno da valorização dos profissionais da educação básica.

A Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), deu um prazo de seis meses para os estados, o Distrito Federal e os municípios disporem de um plano de carreira e remuneração do magistério que deveria assegurar uma “remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério” (Brasil, 1996a). Como o Fundef entrou em vigor em 1º de janeiro de 1997, os entes deveriam ter aprovado seus planos de carreiras e remuneração do magistério até o final de junho de 1997.

Em 1997, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou diretrizes para os planos de carreira dos profissionais da educação básica. No ano seguinte, a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, incluiu o inciso V ao artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), inscrevendo a valorização dos profissionais de ensino, envolvendo planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos dentre os princípios da educação nacional.

O PNE aprovado em 2001 colocou a valorização dos professores como uma das cinco prioridades da educação nacional até 2011. O PNE de 2001 conquistou avanços com vistas a efetivar esta valorização, ao estabelecer que os planos de carreira contemplassem jornadas de tempo integral, cumpridas, preferencialmente, numa única escola e a destinação de 20% a 25% da carga horária para atividades de apoio à docência. Outro avanço do PNE 2001 é a ideia de que a valorização do magistério passava pela necessidade de pagar um salário competitivo em relação ao mercado de trabalho, diante de outras ocupações que também requerem a educação de nível superior. Esta condição foi, posteriormente, inserida na meta 17 no PNE de 2014.

Dentre seus objetivos e metas voltados à valorização do magistério, o PNE de 2001 visava implantar planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da LDB, e remuneração de acordo com um piso salarial próprio, segundo as diretrizes estabelecidas pelo CNE, assegurando a promoção por mérito dos professores em suas respectivas carreiras.

TEXTO para DISCUSSÃO

Um passo importante para concretizar as diretrizes legais expostas logo acima foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, determinando que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos fundos deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica. Quando comparado ao predecessor Fundef, o Fundeb avançou significativamente, ao estabelecer um percentual mínimo para ser destinado ao pagamento dos salários dos professores, e, também, ao estender o escopo para todas as etapas da educação básica e não somente para o ensino fundamental.

O Fundef e o Fundeb tiveram prazo de vigência determinado, tendo o do Fundeb expirado em 31 de dezembro de 2020. No entanto, a EC nº 108, de 2020, reformulou o Fundeb, tornando-o permanente e aumentando para 70% o percentual mínimo dos fundos a serem gastos no pagamento do salário de profissionais da educação.

Apesar das reiteradas menções ao piso salarial destinados aos profissionais da educação básica, em 2007, ainda não existia uma legislação que o estabelecesse em âmbito nacional. Por esse motivo, a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, fixou a data limite de 31 de agosto de 2007 para a aprovação do piso salarial profissional nacional destinado aos profissionais do magistério público da educação básica. A Lei nº 11.738/2008, referente ao piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, foi sancionada em 16 de julho de 2008. Com a aprovação da lei do piso salarial nacional, a União, os estados, Distrito Federal e municípios não podem fixar salário inicial para a jornada de, no máximo, quarenta horas semanais abaixo do estabelecido por lei. A data limite para os entes elaborarem ou adequarem seus planos de carreira e remuneração do magistério em conformidade com a lei do piso foi fixado para 31 de dezembro de 2009.

Em 2008, o valor do piso era de R\$ 950 para professor com formação em nível médio; em 2019, o valor para o professor com formação em nível superior era equivalente a R\$2.557,74. Esta lei também estabeleceu que, no máximo, dois terços da carga horária deveriam ser desenvolvidas em atividades de interação com os educandos, assegurando, no mínimo, um terço da carga horária para a preparação das aulas e correção das atividades dos alunos – um avanço quando comparado ao PNE de 2001, que previa, em seu texto, de 20 a 25% de tempo destinado a atividades de apoio à docência.

O PNE de 2014, ora em vigor, conta com quatro metas voltadas à valorização do magistério, descritas a seguir.

- A meta 15 visa assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam até 2024.
- A meta 16 estabelece que, no mínimo, a metade dos professores da educação básica sejam formados em nível de pós-graduação e que todos os profissionais da educação básica tenham formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações de seus sistemas de ensino até o final da vigência do plano.
- A meta 17 do PNE se refere a valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final de 2020. A estratégia 17.3 do PNE busca garantir que, gradualmente, seja implantada, nas redes de ensino públicas da educação básica, o cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar.
- A meta 18 do PNE busca assegurar a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, levando em conta o piso salarial nacional profissional para os profissionais da educação básica pública. Essa meta deveria ter sido cumprida até o segundo ano de vigência do PNE, ou seja, até 2017. A estratégia 18.1 do PNE estabeleceu como prazo o início do terceiro ano de vigência deste PNE para que 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

4 CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES SEGUNDO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A necessidade de oferecer condições de trabalho adequadas para os professores do ensino básico foi apresentada em seções anteriores, tendo sido o cerne da meta 4.c dos ODS. No PNE, as metas 15, 16, 17 e 18 estão relacionadas a essa temática. Esta seção focalizará as metas 15, 16 e 18 do PNE. Este estudo faz uma análise complementar àquela de Inep (2020). A meta 17 e questões relacionadas às condições de trabalho, decorrentes da meta 4.c dos ODS, serão o objeto das próximas seções.

TABELA 1

Professores com formação adequada em relação às disciplinas em que atuam nas Grandes Regiões do Brasil, segundo o ciclo de ensino (2015 e 2019)

(Em %)

Regiões	Educação infantil		Ensino fundamental 1		Ensino fundamental 2		Ensino médio	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	44,6	54,8	56,6	66,1	48,9	53,2	58,9	63,3
Norte	42,6	58,8	54,4	67,7	35,8	39,9	57,7	64,7
Nordeste	33,3	47,8	41,2	52,7	36,2	49,1	50,5	53,9
Sudeste	47,8	60,8	65,5	71,7	62,7	68,9	65,2	69,1
Sul	46,4	55,4	67,2	74,5	63,0	67,6	67,0	70,6
Centro-Oeste	53,8	59,5	70,0	74,4	48,4	50,2	49,4	50,7

Fonte: Inep (2020).

A tabela 1 apresenta os indicadores de formação adequada, segundo a meta 15 do PNE. A melhor situação é a do ensino fundamental 1, pois, na região Centro-Sul, mais de 70% dos professores têm formação superior e habilitações para realizar as suas atividades. Nas demais regiões, as dificuldades de natureza econômica tornam difícil atingir a meta 15. Isso também vale para a educação infantil, mas com resultados piores, pois a formação desses profissionais não possui a mesma proporção com nível superior.

Ao focalizar o ensino fundamental 2 e o ensino médio, a situação é pior que a do ensino fundamental 1, mas por motivos diferentes. Neste universo, os professores possuem formação universitária, mas infelizmente é comum perceber que professores ministram disciplinas que não se correlacionam à sua formação. No ensino fundamental 2 a situação é pior do que no ensino médio, mas em nenhuma delas os resultados permitem afirmar que o cenário se aproxima do que foi preconizado pelo PNE. As diferenças regionais são significativas e, nas etapas finais, os indicadores da região Centro-Oeste estão mais próximos àqueles das regiões Norte e Nordeste. No entanto, cabe destacar que em nenhuma das regiões houve evolução dos ciclos de ensino até 2019, ou seja, a metade do período previsto para o atual PNE, em ritmo que permita atingir a meta até 2024.

TABELA 2

Professores com pós-graduação e formação continuada segundo as Grandes Regiões, localização de domicílio e redes de ensino (2015 e 2019)

(Em %)

Regiões	Pós-Graduação		Formação continuada	
	2015	2019	2015	2019
Brasil	32,9	41,3	31,4	38,3
Norte	21,1	31,8	28,8	36,8
Nordeste	27,8	37,3	30,4	39,9
Sudeste	31,0	37,7	25,5	29,2
Sul	50,8	61,6	49,4	60,0
Centro-Oeste	39,0	46,3	32,9	39,9
Urbano	34,8	42,9	n.d.	n.d.
Rural	24	35,6	n.d.	n.d.
Estadual	40,5	48,1	n.d.	n.d.
Municipal	33,6	45,8	n.d.	n.d.
Privada	23,8	26,5	n.d.	n.d.

Fonte: Censo da Educação Básica – Inep (2020).

Obs.: A abreviação n.d. indica que os dados não estão disponíveis para o elemento em questão.

A tabela 2 sintetiza a meta 16 do PNE, prevendo que, em 2024, 50% dos professores devem ter pós-graduação e que redes públicas devem propiciar formação continuada regularmente. Em relação à pós-graduação, incluindo a especialização, mestrado e doutorado, a situação é boa, pois a velocidade ocorrida entre 2015 e 2019 permitirá atingir a meta. No entanto, existem diferenças regionais, pois o Sul superou a patamar já em 2015 e no Centro-Oeste isso deve ocorrer logo. Nas redes estaduais e municipais e na esfera urbana a evolução é boa. Os problemas maiores são as áreas rurais, a região Norte e, especialmente, a rede privada, que não foi contemplada pela meta 16.

Por outro lado, a formação continuada apresenta patamares inferiores a 40% em 2019, à exceção do Centro-Oeste, onde ela é de 60%. Isso significa que são necessários mais esforços para conferir formação continuada na área de atuação dos professores e que a evolução seja mais veloz que a verificada até aqui.

TABELA 3**Municípios com estabilidade, plano, carga horária e piso salarial na carreira de professores, segundo as Grandes Regiões do Brasil (2019)**

(Em %)

Contrato de trabalho	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Estabilidade rede estadual	59,2	59,3	59,9	59,5	67,6	49,0
Estabilidade rede municipal	70,6	70,7	70,9	72,3	76,3	61,6
Plano de carreira	95,7	92,0	98,6	91,1	99,2	96,4
Carga horária ¹	74,2	75,3	84,1	64,4	67,3	87,8
Piso salarial	74,2	63,1	76,7	70,7	78,1	77,7

Fonte: Censo da Educação Básica – Inep (2020).

Nota: ¹ A carga horária prevista distribui as atividades em dois terços em sala de aula e o restante para preparo de aulas e demais atividades pedagógicas ou de formação.

A tabela 3 trata de questões previstas pela meta 18 do PNE. Vale destacar que todos esses dados deveriam ser equivalentes a 100% em 2016, de acordo com o PNE, mas, em 2019, nenhuma delas atingiu esse patamar.

A estabilidade nas redes públicas, ou seja, as estaduais e municipais, no presente contexto, são consideradas essenciais para que sejam boas as condições de trabalho e não exista preocupação quanto aos ganhos, para haver engajamento nas escolas em que atuam os professores. Em termos de plano de carreira, mais de 95% dos municípios brasileiros já possuem o seu e o patamar ultrapassa os 90% em todas as regiões. Em termos de carga horária adequada, ela já está prevista em cerca de 75% dos municípios brasileiros, mas ainda não atingiu o patamar de 100% previsto pela meta 18. A pior situação é a do Sudeste, onde é maior o número de professores que possuem uma carga horária semanal superior a quarenta horas, além de haver um número maior de escolas onde atuam os professores dessa região. Uma situação parecida é a do piso salarial dos professores e, embora o Sudeste se situe num patamar inferior, é a região Norte a que apresenta maiores problemas para garantir esse direito.

Em síntese, excetuada a proporção de professores com pós-graduação, prevista pela meta 16, todos os demais quesitos apresentaram uma evolução lenta entre 2015 e 2019, sendo difícil afirmar que as metas 15, 16 e 18 do PNE sejam atingidas em 2024, mantida a velocidade da evolução até 2019. Isso afeta a situação da meta 4.c dos ODS, cujas demais características serão analisadas a seguir.

5 INSERÇÃO DE PROFESSORES NO MERCADO DE TRABALHO E SITUAÇÃO SALARIAL^{1,2}

A meta 17, relativa ao salário dos professores do ensino básico, será apresentada nesta seção. Para compreender o cenário, é preciso observar a sua condição de inserção no mercado de trabalho brasileiro e sua evolução da situação salarial, processo que requer informações complementares àquelas inseridas em Inep (2020).

A proporção de professores distribuídos entre escolas públicas e privadas oscilou entre 85,5% em 2015 e 84,5% em 2019 próxima, portanto, à distribuição de alunos do ensino básico brasileiro de acordo com a rede de ensino – que, em 2015, foi de 81,4% de matrículas nas redes públicas e, em 2019, de 80,9%, segundo dados do Censo Escolar da educação básica realizado pelo Inep. A maior participação de professores no ensino privado se dá nas regiões mais abastadas, do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, em contraste com as regiões mais carentes do Norte e Nordeste, e se revela mais típica de regiões urbanas, pois, nas áreas rurais, a sua participação é mínima. A rede de ensino à qual o professor está vinculado é uma variável essencial para compreender as suas condições de trabalho.

A tabela 4 revela que, em todas as áreas do país, o patamar de professores contribuintes para a previdência social ultrapassou 90% em 2015 e 2019, tendo sido muito modesta a oscilação ocorrida entre esses anos. As exceções foram a região Nordeste e as áreas rurais, onde existe maior vulnerabilidade social e, em decorrência disso, o respeito aos direitos sociais é mais precário. Ainda assim, os patamares sempre superaram os 85%, ou seja, existe diferença para as regiões mais abastadas, mas ela não é abissal. Os professores da rede privada representam a pior situação e as melhores se concentram na rede estadual. Esses resultados se explicam, em grande medida, pelo fato de os professores serem assalariados em mais de 94% dos casos, ou seja, estarem inseridos na forma de ocupação mais típica coberta pela previdência social, segundo Matijascic (2017).

1. O conteúdo a seguir é bastante sucinto, focalizando a situação salarial e o respeito aos direitos sociais através da condição de contribuinte da previdência. Quem tiver interesse em observar um conjunto mais amplo de informações pode se referir a Matijascic (2017). Embora as informações sejam para 2015, como as variáveis são estocásticas, permanecem adequadas para obter um retrato da situação dos professores do Ensino Básico no mercado de trabalho.

2. Os procedimentos metodológicos desta seção e da seguinte foram detalhados no apêndice A.

TABELA 4

Professores do ensino básico brasileiro das redes municipais, estaduais e privadas que contribuem para a previdência, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	Total		Municipal		Estadual		Privada	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	92,0	92,4	93,4	92,7	96,5	96,6	84,7	86,2
Urbano	93,1	93,2	95,4	94,1	97,0	96,8	85,6	87,2
Rural	86,7	87,9	87,8	88,4	91,4	94,7	71,2	64,0
Norte	91,7	91,3	91,0	89,8	97,0	95,4	80,9	84,1
Nordeste	86,3	87,4	90,3	88,8	92,5	95,8	72,9	76,6
Sudeste	95,9	95,8	97,0	97,5	98,1	97,6	93,4	91,7
Sul	96,1	96,7	96,9	98,2	97,4	96,2	92,6	92,5
Centro-Oeste	96,4	95,2	97,5	93,4	97,5	98,3	92,9	93,2

Fonte: PNAD Contínua (microdados).

A preocupação que esses dados suscitam diz respeito a uma evolução modesta entre esses anos. Em alguns casos, essa evolução foi negativa. Embora nenhuma meta mencione previdência, o PNE propõe, na meta 18, que os professores tenham estabilidade, ou seja, de modo implícito, tenham contratos de trabalho formais e que respeitem os direitos sociais, conforme prevê a CF/1988. A contrapartida disso é a contribuição para a previdência. Nesse ritmo de evolução, a proporção de contribuintes para a previdência será inferior a 100% em 2024, quando se encerra o PNE, e mesmo em 2030, no caso dos ODS. Embora os patamares dos professores como contribuintes sejam muito superiores à média da força de trabalho, equivale a cerca de 50%, segundo Ipea (2020), e sua evolução para 100% poderia conferir maior valorização à carreira.

A tabela 5 revela que, na metade do percurso previsto para o PNE em curso, os patamares médios de ganhos dos professores do ensino básico ainda não atingiram nem dois terços dos ganhos médios dos profissionais com nível superior. Além disso, a evolução entre 2015 e 2019 foi digna de respeito, mas não boa o suficiente para cumprir as metas num contexto baseado num crescimento anual regular.³

3. Cabe destacar que o presente estudo difere de Inep (2020) por não incluir a rede federal. Isso foi feito para facilitar a apresentação, pois essa rede não emprega nem 1% dos professores do ensino básico, ou seja, apresenta pouquíssimos efeitos e não altera as conclusões aqui expostas.

TABELA 5

Salário de professores do ensino básico que possuem nível superior brasileiro das redes municipais e estaduais em relação a demais profissionais com a mesma escolaridade, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)
(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	Total		Municipal		Estadual		Privada	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	55,1	62,8	48,5	56,8	73,5	81,5	42,8	48,0
Urbano	57,1	64,7	51,7	59,7	73,3	81,5	42,4	47,8
Rural	62,7	73,6	57,8	70,3	93,9	101,8	50,3	51,7
Norte	76,3	79,2	48,4	64,5	83,5	100,7	45,3	59,3
Nordeste	52,7	66,4	48,9	62,3	81,6	100,1	38,4	47,4
Sudeste	52,2	56,7	52,0	56,2	57,5	62,0	45,9	47,4
Sul	61,5	65,3	57,7	41,7	73,6	73,7	47,1	49,3
Centro-Oeste	65,9	74,7	52,2	63,2	83,6	95,5	47,7	55,4

Fonte: PNAD Contínua (microdados).

Ao observar os tipos de escola existentes, é possível verificar que são as estaduais as que melhor remuneram, seguidas, a alguma distância, pelas municipais e, por fim, pelas privadas, um tanto aquém das estaduais e mesmo das municipais. É possível verificar que, nas regiões Norte e Nordeste e nas escolas rurais, esse patamar ultrapassou os 100%, ou seja, os salários médios dos professores estaduais com nível superior já ultrapassam a média salarial deste mesmo tipo de trabalhador de suas respectivas regiões, o que merece destaque. O Centro-Oeste superou o patamar de 95% e está próximo de atingir esses mesmos resultados. Isso revela que existem esforços para melhorar os ganhos de professores em regiões mais vulneráveis sob os prismas econômico e social, o que é digno de nota; porém, essas mesmas localidades possuem salários médios mais baixos e uma situação de ocupação dotada de maior precariedade nas relações de trabalho que a média nacional, o que explica, em grande medida, esse desempenho.

Nas escolas municipais, os professores não atingem esses mesmos patamares, mas o viés regional se mantém válido, ou seja, são as regiões mais vulneráveis as que apresentam uma maior média salarial. Nesse sentido, as políticas do Fundeb e a fixação de pisos salariais para os professores, apesar de todos os problemas relatados pela literatura, revelaram ser iniciativas eficazes até aqui. Além disso, o Fundeb, até 2020, determinou que pelo menos 60% dos seus recursos deveriam ser destinados aos profissionais que ali atuam.

Nas escolas privadas, por fim, a trajetória e os resultados são diferentes. Apesar de ter havido uma evolução positiva, os patamares de ganhos eram inferiores a 50% em quase toda a parte, ressalvadas as áreas rurais e as regiões Norte e Centro-Oeste, onde esse patamar é superado, mas está bem longe de atingir os 60% representativos da média nacional. Entre as escolas privadas, inclusive, não se verifica o destaque observado no Nordeste para as escolas públicas, denotando que as políticas de remuneração de professores com nível superior seguem uma lógica mais pautada pelas condições locais.

Em síntese, a evolução dos indicadores em termos de valorização dos professores ainda precisa adquirir mais velocidade. Além da proporção dos contribuintes para a previdência, que se manteve quase inalterada, a evolução dos salários foi limitada. Os resultados positivos apresentados não refletem iniciativas formais, tendo, antes, refletido a piora das condições da economia e o rebaixamento dos salários reais em situação de crise, conforme apontou Ipea (2020). Isso não ocorreu, na mesma medida, para professores da rede pública, comprovando uma hipótese apresentada por Matijascic (2017), ainda com dados de 2015, quando a crise se consolidou.

6 CONDIÇÕES DE TRABALHO DE PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL

A meta 17 do PNE e o ODS-4.c reforçam o foco em valorização do professor. Isso significa que, além de estabilidade e salários competitivos para atrair e manter bons professores em seu quadro funcional, é preciso ofertar boas condições de trabalho. A meta 17 do PNE focalizou a valorização dos professores e o seu ponto de destaque foi propor que os professores do ensino básico tivessem uma média de salários equivalentes àquela dos demais trabalhadores portadores de nível superior em termo de formação educacional. A tabela 3 apresentou resultados com esse perfil, apresentando somente os professores com nível superior, pois a meta 16 do PNE determinou que todos os professores com esse nível de formação educacional até 2024. Diante disso, resta focalizar: jornada de trabalho, número de escolas em que atua e número de turmas sob a responsabilidade dos professores.

A jornada de trabalho dos professores do ensino básico brasileiro é apresentada na tabela 6. A boa nova é que jornadas inferiores a quarenta horas perderam participação entre 2015 e 2019, revelando uma redução da proporção de professores inseridos de forma precária e parcial, cuja contrapartida é o aumento da carga de quarenta horas semanais ou mais. Isso eleva a estabilidade da carreira e representa um passo positivo. No entanto esse movimento foi um tanto desigual e a melhoria relativa teve mais força nas áreas rurais e no Nordeste, seguidas pelo Sudeste e demais regiões. Ainda assim, esses volumes permaneceram elevados e, se o ritmo de mudança não ganhar mais velocidade, as metas para o PNE podem ficar comprometidas, com risco de não reverter esse problema histórico até 2024.

TABELA 6

Professores do ensino básico brasileiro e jornada de trabalho em horas semanais, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	Até 19 horas		De 20 a 39 horas		40 horas		41 horas ou mais	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	5,4	3,6	44,0	40,5	40,2	43,2	10,4	12,6
Urbano	5,0	3,5	41,5	37,6	42,1	44,9	11,4	13,8
Rural	7,1	4,0	55,3	55,0	31,5	34,5	6,1	6,5
Norte	4,0	0,9	41,9	37,5	41,7	51,3	12,3	10,3
Nordeste	7,6	3,9	48,8	45,0	35,2	40,4	8,4	10,5
Sudeste	6,0	6,0	47,0	43,6	33,3	31,6	13,7	18,5
Sul	2,5	2,1	34,2	30,1	54,4	56,8	8,9	11,1
Centro-Oeste	3,1	3,3	39,8	38,3	47,5	47,2	9,5	11,3

Fonte: PNAD Contínua (microdados).

Jornadas de quarenta horas semanais passaram a representar a moda sob o prisma estatístico em 2019, mas, somente na região Sul, ela ultrapassa os 50% nos dois anos deste estudo. No Sudeste esse patamar se reduziu, inclusive, sendo o mais baixo do país. Isso se explica pelo fato dessa região apresentar os maiores patamares de jornadas semanais superiores a 41 horas, o que requer atenção, pois essa sobrecarga dificulta a preparação de aulas e pode induzir a níveis muito elevados de fadiga dos professores, resultando em problemas de saúde e exigindo o afastamento temporário, ou mesmo definitivo, dos profissionais, o que prejudica o ritmo das atividades escolares.

Esses problemas foram destacados por Jacomini e Penna (2016) ao citar a permissão legal do município de São Paulo que “de acordo com o plano de carreira de 2007, art. 19 (Lei SP nº 14.660, 2007), o professor poderá trabalhar até setenta horas semanais, contrariando, inclusive, as sessenta horas semanais, quando em acúmulo de cargo, previstas na CF/1988” (Jacomini e Penna, 2016, p. 189). A maioria dos 24 planos de carreira em vigência no ano de 2010 e analisados por Jacomini e Penna em 2010 propunha mais de uma jornada de trabalho aos professores. Os autores destacam que jornadas de vinte ou trinta horas permitem o acúmulo de cargo em outra rede de ensino ou em uma mesma, chamando a atenção para a sobrecarga de trabalho do professor. Na prática, professores com contrato de quarenta horas também podem acumular cargos e funções. A tabela 6 mostra um aumento no percentual de professores nessa situação.

TEXTO para DISCUSSÃO

O robusto aumento do contingente de professores que trabalham mais de quarenta horas no Sudeste foi decisivo para elevar essa parcela em áreas urbanas e para o Brasil como um todo, exigindo atenção.

O acúmulo de cargos com a conseqüente jornada de trabalho semanal superior a quarenta horas está ligado ao salário pago ao professor da educação básica. Monlevade (2000) observou que, desde os anos 1950, no Brasil, houve uma desvalorização do salário dos professores e a diversificação de empregadores, o que levou ao que ele chama de multiemprego e multijornada (Monlevade, 2000). O Piso Salarial Profissional Nacional (PSNP) é uma reivindicação que data de 1950 e foi consolidado somente em 2008.

A estratégia 17.3 do PNE para a valorização dos profissionais da educação visa à gradual implementação, nas redes de ensino públicas da educação básica, do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar.

TABELA 7

Professores do ensino básico brasileiro na educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais das redes públicas e privadas, e a quantidade de escolas em que atuam, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	1		2		3 a 5		5 ou mais	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	78,3	78,9	17,7	16,9	3,9	4,1	0,1	0,1
Urbano	78,9	79,5	17,4	16,6	3,7	3,9	0,1	0,1
Rural	91,8	91,9	7,2	7,0	0,9	1,0	0,1	0,1
Norte	81,8	82,2	14,5	13,8	3,4	3,8	0,2	0,2
Nordeste	81,2	81,7	15,8	15,2	2,9	3,0	0,1	0,1
Sudeste	76,0	77,0	19,4	18,3	4,5	4,6	0,1	0,1
Sul	75,3	74,8	19,7	19,4	4,9	5,6	0,1	0,1
Centro-Oeste	83,4	82,2	14,0	15,3	2,6	2,5	0,0	0,0

Fonte: Inep (2015; 2019).

A tabela 7 revela que mais de três em cada quatro professores brasileiros da educação infantil e do ensino fundamental trabalham em apenas uma escola e os números evoluíram de forma quase imperceptível entre 2015 e 2019. A desagregação regional pouco modifica essa observação em termos de evolução temporal, mas os patamares são diferentes, o que, uma vez mais, mostra que a questão territorial é importante para lidar com esse fenômeno. Escolas rurais e das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste possuem um patamar de concentração das atividades superiores a 90%, no primeiro caso, e de 80% para as demais e isso pode se explicar, em alguma medida, pelo maior distanciamento entre escolas e por concentrações populacionais menores que as existentes no Sudeste, a mais povoada das regiões brasileiras. O transporte entre escolas é, seguramente, mais difícil em regiões com características rurais.

Para os profissionais da educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais existe um patamar que oscila entre 15% e 20% que trabalham em duas escolas, à exceção dos que atuam em áreas rurais onde esse total é de 7%. Também neste caso a variação foi pequena, porém negativa, representando uma trajetória na direção correta. No entanto, esse movimento foi lento demais e revela que um contingente significativo atua em mais de uma escola, provavelmente para elevar a sua renda, o que sobrecarrega esse tipo de professor e dificulta a preparação de aulas e outras atividades realizadas junto aos alunos. O contingente de professores que atua em três ou mais escolas é pequeno, mas pode ser considerado normal, em caso de atividades complementares e extraclasse, ou preocupantes, se não for esse o caso.

TABELA 8

Professores do ensino fundamental anos finais e do ensino médio, e o número de escolas em que atuam, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	1		2 a 3		4 a 5		6 ou mais	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	74,8	74,2	24,0	24,4	1,1	1,3	0,1	0,1
Urbano	74,8	74,1	24,2	24,5	1,0	1,3	0,1	0,1
Rural	92,3	91,8	7,3	7,7	0,3	0,4	0,2	0,2
Norte	80,6	79,9	18,1	18,3	1,1	1,6	0,3	0,2
Nordeste	79,1	79,0	20,2	20,2	0,7	0,8	0,1	0,1
Sudeste	70,9	70,1	27,7	28,2	1,4	1,6	0,1	0,1
Sul	69,4	67,0	29,2	30,9	1,3	2,0	0,1	0,1
Centro-Oeste	81,5	82,3	17,9	17,0	0,6	0,7	0,0	0,0

Fonte: Inep (2015; 2019).

A tabela 8 repete informações similares às da anterior, revelando a distribuição de professores de acordo com o número de escolas em que atuam. Neste caso, a abordagem precisa ser algo diferenciada, pois o foco são os professores do ensino fundamental anos finais e os do ensino médio. A principal diferença desta etapa em relação às anteriores é o maior volume de disciplinas

TEXTO para DISCUSSÃO

a que o aluno assiste e o fato delas terem professores especialistas, ou seja, possuem um maior nível de conhecimento nesse âmbito. Essa observação é verdadeira para todo o Brasil e para os demais países do mundo também.

Segundo os indicadores da tabela 8, quase três em cada quatro professores atua em única escola e os resultados pouco diferem daqueles das etapas de ensino anteriores, embora sejam, compreensivelmente, menores. Neste caso, professores que atuam nas áreas rurais e aqueles das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são os que possuem uma maior concentração do contingente que atua numa única escola. Porém, nesse grupo de professores, houve uma redução desse total entre 2015 e 2019, a qual, embora tenha sido quase insignificante, consiste em uma trajetória no sentido oposto ao desejável, o que é negativo diante das proposições estabelecidas pelo PNE.

Para o total de professores que atuavam em mais de uma escola, o contingente se manteve estável, mas com uma variação ligeiramente positiva, o que contradiz a proposta do PNE em voga. A quase totalidade atuava entre duas e três escolas e os resultados para quatro ou mais escolas podem ser considerados marginais por toda a parte. Neste caso, são as regiões Sudeste e Sul que concentram os maiores patamares de dispersão de professores em diferentes escolas, o que pode ser explicado pela busca de maiores rendimentos por parte dos professores em regiões que se destacam pelo maior poder aquisitivo dos trabalhadores.

TABELA 9

Professores do ensino básico brasileiro que atuam em uma única escola, somente nas redes públicas ou somente nas redes privadas, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	Educação infantil e ensino fundamental 1				Ensino fundamental 2 e ensino médio			
	Públicas		Privadas		Públicas		Privadas	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	89,5	89,0	96,2	96,4	78,2	77,1	81,2	80,4
Urbano	89,5	89,2	96,2	96,4	78,2	78,9	81,0	80,3
Rural	96,4	96,4	99,5	99,2	92,3	91,8	99,3	99,3
Norte	92,8	92,8	96,5	97,0	82,4	81,3	83,2	82,2
Nordeste	92,7	92,2	96,6	96,6	82,4	82,2	82,3	81,9
Sudeste	87,4	88,1	95,8	96,1	75,2	73,6	79,5	78,7
Sul	87,9	87,4	97,2	97,2	70,8	67,6	84,5	83,6
Centro-Oeste	90,8	90,8	95,7	95,7	85,4	86,5	82,0	80,8

Fonte: Inep (2015; 2019).

A tabela 9 detalha, para fins de análise, o apresentado nas duas anteriores, considerando quem atua somente na rede pública ou somente na rede privada, em uma única escola em todas as etapas do ensino básico. Novamente, a distinção entre escolas de educação infantil e ensino fundamental anos iniciais, bem como entre ensino fundamental anos finais e ensino médio, é essencial para compreender as diferenças para o aprendizado dos alunos. Ainda tratando a questão de forma conjunta para todo o ensino básico, o número de professores que atuam em apenas uma rede e numa única escola é elevado em escolas públicas e muito especialmente em escolas privadas. Isso significa que os professores que compõem um “núcleo duro” para o funcionamento das escolas não costumam atuar em mais de um estabelecimento, não atuando, portanto, nas duas redes. Os menores patamares das tabelas 7 e 8 se devem a professores que atuam, a um só tempo, nas redes públicas ou privadas.

No caso da educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais, os patamares daqueles que atuam numa única escola se aproximam dos 90% na rede pública e ultrapassam ligeiramente esse patamar nas regiões mais vulneráveis em termos de geração de renda ou nas áreas rurais, pelos mesmos motivos. No caso da rede privada, os patamares ultrapassam os 95%, não possuindo a mesma lógica, mas os resultados em diversas regiões e por localização das escolas são parecidos, aproximando-se muito do que fora proposto para o PNE em voga. Nas escolas públicas os resultados não são tão bons assim, observa-se uma ligeira redução na trajetória, dificultando a meta de concentrar os professores numa única escola.

No caso dos professores do ensino fundamental anos finais e do ensino médio, houve, também, um aumento de patamares de profissionais concentrados numa única escola nas redes públicas e privadas, com maior destaque para esta última. Neste caso, os patamares são inferiores aos verificados nas etapas precedentes de ensino, mas sempre superiores em relação àqueles que incluem os professores atuantes nas redes públicas e privadas, concomitantemente. Nas redes públicas, os resultados continuam sendo melhores para as regiões de maior vulnerabilidade social ou nas rurais. Por outro lado, nas redes privadas, essa lógica não se repete e os patamares totais de professores atuando apenas nessa rede são maiores. No entanto, nos dois casos, a trajetória verificada entre 2015 e 2019 não permite afirmar que a busca da inserção dos professores em uma única escola poderá ser efetivamente atingida em 2024, conforme propôs o PNE.

A tabela 10 expõe o número de turmas de professores da educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais, sem distinção entre redes públicas ou privadas. Existe uma forte concentração no patamar de uma turma. Isso porque, ao longo dessas etapas da educação, os professores atuam com apenas uma turma, sendo responsáveis pela exposição da quase totalidade dos conteúdos que compõem as suas bases curriculares, representando uma referência clara para o alunado.

TABELA 10

Professores do ensino básico brasileiro na educação infantil e no ensino fundamental anos iniciais das redes públicas e privadas, e o número de turmas em que atuam, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	1		2		3 a 6		7 ou mais	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	64,6	62,7	20,5	21,3	8,1	8,9	6,8	7,2
Urbano	63,4	61,9	20,8	21,3	8,3	9,1	7,5	7,7
Rural	78,0	74,8	13,3	15,0	6,9	8,1	1,8	2,1
Norte	64,8	62,3	23,5	25,1	6,4	6,8	5,3	5,8
Nordeste	67,6	63,0	22,4	24,5	7,5	9,4	2,5	3,1
Sudeste	64,7	65,0	18,4	18,3	7,7	7,6	9,2	9,1
Sul	58,5	54,8	22,6	23,6	9,5	12,2	9,5	9,5
Centro-Oeste	66,5	66,0	17,8	18,0	8,9	9,5	6,9	6,6

Fonte: Inep (2015; 2019).

As exceções mais notáveis a essa afirmação são as aulas de educação física ou outras atividades artísticas ou culturais que compõem parcelas minoritárias da carga horária dos alunos nessas etapas de ensino. Os patamares de professores com duas disciplinas refletem, em geral, a presença do professor em dois turnos de aulas na mesma escola ou, ainda, em escolas diferentes. A carga de três ou mais aulas possivelmente envolve professores de educação física ou outras atividades de baixa carga horária que podem ser ministradas em diferentes turnos ou escolas.

A porcentagem apresentada para professores atuando em uma única turma está próxima de dois terços do total, o que é logicamente explicável, mas provavelmente merecedora de maior atenção, uma vez que deveria ser ainda superior, considerando a meta de que cada professor deva atuar em apenas uma escola, envolvendo-se mais com o seu cotidiano e com as comunidades que a integram. Existem diferenças entre regiões, sendo a concentração mais elevada no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, com ênfase ainda maior, nas áreas rurais. Isso repete a lógica observada para o número de escolas nas quais um professor se insere. A nota preocupante disso tudo foi a ligeira redução dos patamares entre 2015 e 2019, podendo significar a presença em mais de uma escola por parte dos professores, bem como a reduzida disponibilidade de tempo para o preparo das aulas e outras atividades pedagógicas que são essenciais para o bom funcionamento de uma escola.

TABELA 11

Professores do ensino básico brasileiro no ensino fundamental anos finais e no ensino médio das redes públicas e privadas, e o número de turmas em que atuam, segundo a localização da escola e região geográfica (2015 e 2019)

(Em %)

Localização de domicílio e regiões geográficas	1 a 5		6 a 10		11 a 15		16 ou mais	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Brasil	46,7	45,8	33,9	34,8	13,5	13,8	5,9	5,6
Urbano	41,9	41,3	36,8	37,5	14,8	15,0	6,5	6,2
Rural	82,1	80,4	15,4	16,8	2,1	2,4	0,4	0,5
Norte	51,6	51,0	27,6	28,5	12,7	13,0	8,1	7,5
Nordeste	54,2	52,7	31,0	32,1	10,8	11,3	4,0	3,9
Sudeste	43,0	41,6	35,9	37,4	14,4	14,5	6,7	6,4
Sul	41,9	40,5	37,1	36,5	16,1	17,9	4,8	5,2
Centro-Oeste	38,7	42,6	37,6	37,7	15,6	13,1	8,2	6,7

Fonte: Inep (2015; 2019).

A tabela 11 se detém nos professores do ensino fundamental anos finais e do ensino médio, complementando, portanto, a tabela precedente. A forma de organização da tabela 8 é diferente, pois a abordagem e a forma de atuação dos professores mudam nessas etapas de ensino. Como os professores costumam atuar apenas em uma ou duas disciplinas, a sua carga horária precisa ser distribuída em diferentes turmas e, em geral, em diferentes séries entre as que compõem essas etapas de ensino.

As cargas horárias variam entre disciplinas, pois algumas delas possuem tradicionalmente uma maior carga horária, como as de língua portuguesa ou matemática, e outra que possuem uma carga horária menor, como história, geografia, sociologia, filosofia, biologia, química e física, entre outras, seja no ensino fundamental anos finais ou no âmbito do ensino médio.

Diante disso, para os professores das disciplinas com maior carga horária, é normal ministrar aulas em até cinco turmas. Outras disciplinas como espanhol, inglês e artes têm cargas horárias menores, de duas horas semanais. Para esses professores, é esperado lecionar em até quinze turmas para completar a jornada de quarenta horas semanais. As demais disciplinas requerem um patamar maior, de seis a dez turmas, caso o professor tenha uma jornada de quarenta horas. A separação das instituições de ensino fundamental e médio em escolas diferentes, que, no caso das redes públicas, são ministradas por diferentes esferas de governo, podem representar um

obstáculo incontornável para que o professor permaneça numa única escola para exercer as suas atividades, especialmente, nas disciplinas com menor carga horária, conforme as assinaladas acima. Além disso, a presença de escolas em localidades com baixo contingente populacional aumenta esse tipo de problema e torna ainda mais difícil manter o professor numa única escola.

A tabela 11 revela menos diferenças entre regiões que nas anteriores, embora ainda válidas ao contrapor Norte e Nordeste e também Sul e Sudeste. O Centro-Oeste é que aparece como algo diferenciado, tendo revelado uma evolução que reduziu o número de turmas nas quais atua o professor. As distinções ainda são nítidas em relação aos universos urbano e rural. Isso se deve às dificuldades de deslocamento nas áreas rurais, o que estimula a permanência em um único local e num número mais reduzido de turmas.

Ao considerar os efeitos de condições de trabalho dos professores do ensino básico, e de sua evolução entre 2015 e 2019, a situação para o Brasil teve uma evolução insuficiente em termos de jornada de trabalho e estacionária em relação ao número de escolas em que atuam. Para piorar, houve uma ligeira deterioração em termos de acumulação do número de turmas. Em outras palavras, as dificuldades não foram removidas e os desígnios do PNE e do ODS 4 não foram atendidos, deixando entrever o não cumprimento das metas em 2024 e mesmo em 2030, caso não ocorra uma decidida inflexão de rumo. A situação da pandemia ainda não foi analisada, mas, seguramente, não deve ter gerado essa inflexão. O resultado disso é que as escolas ainda possuem um desempenho frágil em termos de condições de trabalho e, por conseguinte, de aprendizagem.

7 CONCLUSÕES

A legislação brasileira avançou desde a aprovação da LDB, em 1996, ao incluir critérios objetivos para a valorização do professor da educação básica, com a fixação do Piso Salarial Profissional Nacional, especificadas em quatro metas do PNE de 2014. O ODS 4, por sua vez, fixa uma meta de formação docente, que também é objeto da meta 15 do PNE.

De 2015 a 2019, aumentou o percentual de professores com formação superior para ministrar aulas na educação infantil e no ensino fundamental anos iniciais, que apresentou as melhores taxas no ensino básico. Todavia, as desigualdades regionais foram significativas: as regiões Centro-Sul superam os 70% de docentes com formação superior, enquanto no Nordeste esse percentual era de 52,7%.

No ensino fundamental anos finais e no ensino médio, os professores precisam ter formação específica nas disciplinas que lecionam. No ensino médio, uma atenção especial deve ser

direcionada ao Nordeste e Centro-Oeste que apresentavam taxas de adequação docente pouco acima de 50%, em 2019, e uma evolução tímida do indicador entre 2015 e 2019. O ensino fundamental anos finais apresentou os piores resultados em termos de adequação docente, com desigualdades regionais significativas.

O PNE visa estimular o aperfeiçoamento docente ao estabelecer que metade dos professores da educação básica seja pós-graduado em 2024 e a meta deve ser atingida. Já o acesso à formação continuada foi de 40% em 2019, distante da meta de 100%.

Quanto à formalização das condições de trabalho dos professores da educação básica, a quase totalidade de municípios conta com um plano de carreira, mas cerca de um quarto dos municípios não cumpre o piso salarial nem destina um terço da carga horária dos professores para atividades extraclasse.

A jornada de trabalho de quarenta horas representou a moda estatística em 2019, mas aumentou o percentual de professores que trabalham mais do que isso, atingindo níveis consideráveis no Sudeste. Este fato está relacionado à desvalorização do salário do professor, que sente a necessidade de elevar o total de horas trabalhadas para aumentar o seu rendimento. A longa jornada de trabalho prejudica a saúde e o desempenho do docente.

A medida utilizada pelo PNE para caracterizar a valorização do salário do professor é compará-lo com o salário dos demais profissionais com ensino superior. As diferenças regionais e entre as redes de ensino são significativas. A maior valorização relativa do salário do professor é a da rede estadual no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os menores se encontravam na rede privada em 2019.

Um indicador de boas condições de trabalho docente, a estratégia 17.3 do PNE, é cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar. Na educação infantil e anos iniciais, 78% dos professores atuam em apenas uma escola. Os valores mais baixos, 74% e 77% nas regiões Sul e Sudeste, respectivamente, encontram-se justamente nas regiões onde o salário docente é o menos valorizado. O percentual de professores da educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais, responsáveis por uma única turma, girava em torno de 60% em 2019.

No ensino fundamental anos finais e no ensino médio, três quartos dos professores atuavam em uma única escola em 2019. O indicador é inferior nas redes públicas das regiões Sul e Sudeste, apontando para a lógica da multiplicação de funções para aumentar o rendimento. O número de turmas que os professores das etapas finais da educação básica assumem era maior, o que estava em consonância com a lógica da especialização das disciplinas nessas etapas. A dispersão também depende do peso da disciplina no currículo dessas etapas escolares.

Para poder atingir as metas do PNE e dos ODS e promover melhorias nas condições de vida dos professores e na qualidade dos conteúdos apresentados em sala de aula, as mudanças precisam se acelerar muito, o que parece um tanto incerto em meio a uma conjuntura econômica marcada por uma crise profunda e deterioração da renda das famílias, empresas e do próprio Estado em todas as suas esferas de governo, dificultando sobremaneira o processo de desenvolvimento no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. *et al.* Relações e condições de trabalho dos professores paulistas (1995-2018). **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 790-812, jul.-set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sS7Pfl>>.

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; CEB – CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial**, Brasília, 13 out. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 1996b.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3iqnEUS>>.

_____. **Microdados do Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3iqnEUS>>.

_____. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 (recurso eletrônico)**. Brasília: Inep, 2020.

JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. O. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e de desenvolvimento pessoal. **Proposições**, v. 27, n. 2 (80), p. 177-202, maio-ago. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3HSWkJo>>.

MATIJASCIC, M. **Professores da educação básica no Brasil**: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2304).

MONLEVADE, J. A. C. **Valorização salarial dos professores**: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 5 jun. 1998.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. 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. **Diário Oficial**, Brasília, 21 jun. 2007.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial**, Brasília, 17 jul. 2008.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jun. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial**, Brasília, 27 ago. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicadores educacionais**: adequação da formação docente. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3iuS88y>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, 2019.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, 2020.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. **Cadernos ODS**: ODS 4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Brasília: Ipea, 2019.

APÊNDICE A

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O PNE de 2014 e o ODS 4, que integra a agenda 2030 das Nações Unidas, representam compromissos em termos de promoção de políticas públicas formalmente assumidas pelo Brasil. Ambas convergem, ao almejar a melhoria das condições de trabalho dos professores do ensino básico. O PNE começou a vigorar em 2015, daí a escolha desse ano. O outro ano foi 2019, devido à disponibilidade de microdados do Censo Escolar para aferir em quantas escolas atua um professor e qual é o número de turmas sob a sua responsabilidade, além de representar a metade do período vigência do PNE em curso.

As seções 1 e 2 apresentam, respectivamente, resenhas da literatura referente ao tema em tela e uma análise documental do PNE em voga e do ODS 4. A seção 3 utiliza dados apresentados pelo Inep expostos de forma diferenciada, tendo em vista os objetivos deste estudo, mas, sua elaboração foi realizada pelos servidores daquela instituição.

As seções 4 e 5 utilizam microdados da PNAD Contínua, elaborada pelo IBGE, e do Censo da Educação Básica do Inep. As variáveis selecionadas nestas seções foram:

- Grandes Regiões geográficas do Brasil, ou seja, Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, além do Brasil como um todo;
- separação por localização de domicílio distinguindo escolas ou professores em atividade nas esferas rurais ou urbanas; e
- distinção entre instituições públicas estaduais, municipais e privadas. Houve uma opção por não selecionar instituições federais, pois elas representam bem menos de 1% do total no Censo Escolar e seus resultados pouquíssimo afetam a evolução agregada como um todo entre os anos selecionados.

A não apresentação de informações separadas por localização de domicílio ou tipo de instituição decorre da não aplicabilidade dessas variáveis em relação às tabelas elaboradas para este estudo.

Por último, para fins analíticos, a educação infantil e o ensino fundamental 1 foram associados para apresentar informações, uma vez que existe um professor que representa a maioria das atividades nestes ciclos escolares. Por outro lado, foram associados também os professores ou escolas do ensino fundamental 2 e do ensino médio, pois, nestas etapas de ensino, os alunos contam com diferentes professores para cada uma das disciplinas.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL