

## Os Professores Públicos São Mal Remunerados nas Escolas Brasileiras? Uma Análise da Atratividade da Carreira do Magistério Sob o Aspecto da Remuneração

**Autoria:** Gabriela Miranda Moriconi, Nelson Marconi

### Resumo

Existe uma percepção generalizada de que os professores públicos brasileiros são mal remunerados. Dadas a relevância dos professores para o processo de ensino e a importância da remuneração como um atrativo para que jovens com potencial para se tornar professores optem pela carreira do magistério, o objetivo deste trabalho é avaliar a atratividade dos salários que os professores recebem nas escolas públicas de ensino básico brasileiras. Para tanto, foi utilizada a decomposição de Oaxaca (1973) aplicada aos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) para o período de 1995 a 2006 para calcular os diferenciais entre o salário desses professores públicos e os rendimentos que eles receberiam se estivessem em um dos seguintes grupos de comparação: demais ocupações do setor público, professores do setor privado e demais ocupações do setor privado. Obtivemos evidências de que os professores com formação de nível médio possuem remunerações atrativas frente às demais ocupações, enquanto aqueles com formação de nível superior – justamente os que se quer atrair – encontram salários bem mais atrativos em ocupações alternativas.

### 1. Introdução

Há uma percepção generalizada de que os professores são mal remunerados em diversas partes do mundo – e no Brasil não é diferente. Ao mesmo tempo, a literatura converge para as idéias de que os professores são extremamente importantes para o processo de ensino e que melhores professores podem ter impactos positivos significativos sobre o desempenho de seus alunos.

Na busca por professores de qualidade, a literatura tem se concentrado em temas que englobam a atratividade da carreira do magistério aos jovens com potencial para se tornarem bons professores, as formas de selecionar e formar esses jovens para atuar no magistério e os incentivos à melhoria do desempenho daqueles que já são professores.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é avaliar a atratividade da remuneração dos professores das escolas públicas brasileiras por meio do cálculo dos diferenciais entre o salário desses professores públicos e os rendimentos que eles receberiam se estivessem em um dos seguintes grupos de comparação: demais ocupações do setor público, professores do setor privado e demais ocupações do setor privado.

Dada a exigência da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) em 1996 de que a contratação dos profissionais para o magistério se dê em nível superior, faremos as comparações de modo separado por nível de escolaridade. Assim, pretende-se avaliar especialmente se aqueles que se pretende atrair – os profissionais com formação de nível superior – encontram salários competitivos no magistério do setor público.

Para tanto, a metodologia utilizada será a decomposição de rendimentos de Oaxaca (1973), com base nos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) para o período de 1995 a 2006.

Esta pesquisa terá mais cinco seções além desta introdução. Na segunda seção, discutiremos os enfoques dados pela literatura a respeito das políticas adotadas em busca de professores de qualidade. Na terceira seção, faremos uma breve descrição das mudanças recentes nas políticas de seleção e contratação de professores públicos e a conseqüente mudança do perfil dos mesmos no Brasil. Na quarta e na quinta seção encontram-se, respectivamente, a

metodologia e os resultados obtidos nesta pesquisa. Por fim, a sexta seção contém as conclusões a respeito da atratividade da remuneração dos professores públicos brasileiros.

## 2. Políticas em busca de professores mais efetivos

Pode-se dizer que há um consenso entre os especialistas em educação sobre a importância dos professores para o processo de ensino. Embora raramente participem da elaboração das políticas educacionais, são eles que tomam boa parte das decisões a respeito da execução dessas políticas, especialmente no que diz respeito às práticas dentro das salas de aula (LIPSKY, 1980; HANUSHEK, 1986). A literatura indica que, ao realizar esse trabalho, alguns professores produziram impactos significativamente diferentes de outros em termos de efetividade em relação ao desempenho de seus alunos<sup>1</sup>.

A dificuldade está em definir qual é o perfil do professor mais efetivo, já que características desejadas como didática, habilidade de comunicação, paciência, dedicação e esforço podem ser pouco associadas com as características que conseguimos medir atualmente – anos de experiência, nível e área de formação inicial, participação em formação continuada, entre outras (HANUSHEK, 1986; UMANSKY, 2005; FELÍCIO E FERNANDES, 2005).

Mesmo sem esse consenso a respeito das características de um bom professor, a literatura tem discutido amplamente como atrair e desenvolver professores mais efetivos. É possível dividir os estudos sobre a busca da qualidade dos professores em quatro enfoques diferentes – embora totalmente inter-relacionados.

O primeiro enfoque é o da atratividade da carreira do magistério. Diversos autores estão interessados nos fatores que atrairiam para a profissão os jovens com maior potencial para se tornar bons professores. Dentre os assuntos tratados por eles, talvez o maior número de trabalhos empíricos encontrados avalia a atratividade do magistério sob o aspecto da remuneração. Na maioria dos casos, leva-se em consideração na análise o custo de oportunidade de se tornar professor, entendido como os salários que esses profissionais receberiam se tivessem optado por outras ocupações alternativas à do magistério<sup>2</sup>.

Essa abordagem que utiliza as demais ocupações como parâmetro de comparação é extremamente relevante pois permite analisar a influência de fatores externos à atratividade da carreira do magistério, como encontramos no trabalho de Bacolod (2007). A autora obtém resultados que indicam que a melhoria nas oportunidades no mercado de trabalho para as mulheres americanas no período de 1940 a 1990 teve um impacto negativo na qualidade das professoras, pois as mais capazes – de acordo com as notas obtidas em testes – deixaram de optar pelo magistério.

Intimamente ligada a essas questões está a análise do status da profissão de professor em cada país. Em relatório da consultoria McKinsey & Company elaborado por Barber e Mourshed (2007), encontramos que em todos os 10 países com as melhores notas no PISA (*Programme for International Student Assessment* da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)<sup>3</sup> a profissão do magistério teria um alto status. Eles afirmam ainda que esse status não depende apenas de questões culturais, como é observado na Coreia do Sul, mas pode ser modificado com políticas públicas, como é o caso da Inglaterra.

Vale ressaltar que a atratividade da carreira também pode ser relacionada a características intrínsecas da ocupação de professor, como o caráter social, as jornadas de trabalho flexíveis, os períodos de férias diferenciados, a previsibilidade da demanda e a ampla distribuição geográfica dos postos de trabalho<sup>4</sup>. Em se tratando dos professores do setor público, ainda podemos citar a estabilidade no emprego e a oferta de aposentadoria integral, encontrados em diversos países.

O segundo enfoque é o da seleção de profissionais adequados para a carreira. Barber e Mourshed (2007) dão um peso importante a esse processo, afirmando que as características citadas anteriormente como essenciais para que o indivíduo se torne um bom professor – didática e habilidade de comunicação, entre outras – devem ser avaliadas já no processo seletivo, de maneira a evitar que indivíduos fora das expectativas ingressem na carreira do magistério. Cingapura e Finlândia são citados como exemplos de países com bons processos seletivos, os quais incluem: testes de habilidades em leitura e cálculos matemáticos, entrevistas com profissionais experientes para avaliar a motivação para lecionar e atividades práticas para avaliar as atitudes e habilidades interpessoais. Evidentemente só faz sentido ter um processo seletivo tão elaborado se há uma demanda de profissionais consideravelmente maior que a oferta de vagas, dada a atratividade da carreira do magistério. Caso contrário não haveria candidatos suficientes para serem dispensados nas últimas fases do processo.

O terceiro enfoque é o da formação inicial desses profissionais. Uma vez que jovens com alto potencial optam pela profissão do magistério, são duas as principais questões que se apresentam em relação à sua formação para o trabalho: qual o tipo de formação que eles devem receber e em que momento ela deve acontecer?

O tipo de formação dos profissionais que atuarão no magistério é um assunto amplamente discutido pelos especialistas em Pedagogia. Entre as questões mais debatidas, encontramos o embate entre uma formação de cunho mais teórico e outra de cunho mais prático. Adicionalmente, discute-se se ela deve começar em nível médio ou no nível superior, ou ainda depois de um outro curso de nível superior<sup>5</sup>.

De acordo com Barber e Mourshed (2007), na maioria dos países a formação dos professores se dá por meio de um curso de graduação de três ou quatro anos na área de educação ou então por meio de uma pós-graduação de um ano após obter o diploma de graduação em outra área. Em relação ao momento em que a formação ocorre, os autores afirmam que, enquanto a maioria dos países seleciona os professores depois da formação em educação, aqueles com melhor desempenho selecionam os professores antes da formação inicial em educação. Dessa forma, eles avaliam que ao investir recursos no treinamento somente daqueles que já foram selecionados para atuarem como professores, seria possível gastar mais por aluno, produzindo uma formação de melhor qualidade.

O quarto enfoque é o dos incentivos à melhoria do desempenho dos professores. A maioria dos fatores considerados como potenciais incentivos à entrada na carreira do magistério e que comporiam a sua atratividade, também são avaliados em relação à sua eficácia em produzir efeitos positivos sobre o desempenho dos alunos de profissionais que já estão na carreira do magistério. Na literatura empírica, são encontradas comparações entre sistemas com esquemas de incentivos diferentes e também avaliações do efeito da aplicação de novos esquemas de incentivos em um dado sistema. Entre os incentivos avaliados estão desde os mais conhecidos, como aumentos salariais e bônus por desempenho<sup>6</sup>, até mudanças em políticas educacionais mais amplas relacionadas a aspectos como financiamento e descentralização do ensino que podem afetar os incentivos aos professores e, conseqüentemente, o desempenho de seus alunos<sup>7</sup>. Sobre o tema, Umansky (2005) lista os diversos aspectos que avalia serem importantes para o sucesso ou fracasso dos sistemas de incentivo aos professores: os indicadores usados para medir o desempenho, a forma como são medidos, sua relação com os resultados desejados, a compreensão e a avaliação sobre o quão justos seriam os esquemas de incentivos por parte dos professores e seus sindicatos, o encorajamento dos incentivos à cooperação ou à competição dos professores e a distância entre os professores e os profissionais que os avaliam.

O presente trabalho se encaixa no primeiro enfoque descrito, tratando-se de uma análise da atratividade da carreira do magistério na rede pública de ensino básico do Brasil, sob o aspecto da remuneração. Pretende-se avaliar se os professores da rede pública de ensino

básico recebem remunerações equivalentes àquelas que receberiam se tivessem optado por outras ocupações, tanto no setor público quanto no privado – sendo o último o melhor parâmetro para avaliar se a remuneração dos professores públicos é atrativa de acordo com a literatura (LIANG, 1999; HERNANI-LIMARINO, 2005; BARROS, MENDONÇA E BLANCO, 2001).

Esse tipo de análise, embora já tenha sido realizada por diversas vezes para vários países – especialmente os Estados Unidos e a América Latina –, ainda não recebeu a devida atenção no Brasil. Encontramos apenas dois estudos que tratam a temática dos salários dos professores públicos feitos especificamente para o caso brasileiro. Barros, Mendonça e Blanco (2001) exploram diversos aspectos do mercado de trabalho para professores do ensino fundamental no Brasil, dentre eles a remuneração. Embora na metodologia não sejam controlados alguns possíveis determinantes da remuneração do magistério público como o tempo de experiência na carreira, e não sejam rodadas regressões para professores públicos e demais grupos de modo separado, a fim de permitir com que se observe a valorização diferenciada das carreiras, o estudo traz importantes contribuições. Os autores estão interessados na atratividade dos postos de trabalho de professor público do ensino fundamental, utilizando grupos de comparação idênticos aos do presente estudo. Adicionalmente, ao analisar dados do período de 1995 a 1999, já apresentam indicações de que a atratividade da remuneração do magistério variaria consideravelmente de acordo com o nível de escolaridade dos profissionais<sup>8</sup>. No entanto, não se detêm nesse ponto e também não o relacionem com o tipo de profissional que se pretende atrair para a carreira do magistério, contribuições a que este trabalho se propõe desenvolver.

O estudo mais recente sobre a remuneração dos professores públicos no Brasil é o de Afonso, Barbosa Filho e Pessôa (2007). No entanto, o trabalho desses autores pode ser classificado como tendo um enfoque relacionado aos incentivos aos profissionais que já estão na carreira do magistério no setor público, pois utilizam como base de comparação apenas os professores do setor privado, os quais representam cerca de 20% de todos os professores brasileiros e apenas 1% de todos os postos de trabalho no Brasil – como veremos na Tabela 1. Por meio da comparação das médias dos rendimentos no ano 2000, os autores buscam demonstrar que é próximo de zero o diferencial negativo médio dos professores do setor público em relação aos professores do setor privado. No entanto, na metodologia utilizada há apenas a divisão entre coortes de idade, estados da federação e nível em que o professor leciona, não havendo nenhum tipo de controle para a escolaridade do professor – escondendo, portanto, as diferenças de acordo com essa característica. Dessa forma, a conclusão de que professores do setor público teriam remuneração semelhante à de professores do setor privado e, portanto, o desempenho pior dos alunos da rede pública não seria determinado por esse fator fica enfraquecida – embora não possa ser totalmente descartada.

Portanto, o presente trabalho pretende contribuir para a literatura em busca da melhoria do desempenho do magistério público ao partir do enfoque da atratividade da carreira, como Barros, Mendonça e Blanco (2001), entendendo que somente uma carreira com remunerações atrativas poderá levar jovens com potencial para se tornarem bons professores a optarem por ela, antes mesmo de decidirem pela atuação no setor público ou privado. Mais do que isso, partimos do pressuposto que as demais decisões de políticas públicas em relação à seleção e formação de profissionais para o magistério no Brasil, descritas na próxima seção, estão intimamente relacionadas à avaliação da atratividade da carreira do magistério. Esta abordagem permitirá significativos avanços nas análises em relação à qualidade dos salários dos professores públicos.

As lacunas apontadas em relação às metodologias desses dois trabalhos serão supridas nesta pesquisa por meio da utilização da técnica de Oaxaca (1973) para decompor o

diferencial de salários em uma parcela relativa às diferenças nas características observáveis e outra às não observáveis – relativas a pertencer ao grupo dos professores públicos ou não.

Embora sejam de extrema importância para a avaliação da atratividade da carreira do magistério como um todo, fatores como a estabilidade do emprego, a aposentadoria diferenciada para o setor público e o período de férias diferenciados para professores não serão inseridos nos cálculos dos diferenciais, pois esta pesquisa tem como foco apenas a atratividade dos salários mensais dos indivíduos.

Passaremos, portanto, a uma breve descrição sobre as alterações nos requisitos de seleção e na formação dos professores para o ensino básico, bem como conseqüentes mudanças no perfil dos professores no Brasil.

### 3. A mudança recente no perfil dos professores brasileiros

Mesmo sem um perfil consensual do que seria um professor efetivo, percebeu-se a necessidade de garantir diretrizes mínimas para a qualidade dos profissionais do magistério no Brasil – e a educação formal inicial e a continuada foram vistas como estratégias para alcançar estes objetivos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, entre outras diretrizes para o ensino brasileiro, definiu claramente que a formação dos docentes da educação básica deveria ser em nível superior. Para atuar da 5ª série do ensino fundamental até o ensino médio, os professores já devem ser contratados com licenciatura na área específica. Já para os professores que lecionam no ensino infantil e até a 4ª série do ensino fundamental, seria possível contratar profissionais com formação de nível médio, na modalidade conhecida como Normal ou Magistério. No entanto, se essa fosse a escolha, a formação em nível universitário deveria ser promovida por “treinamento em serviço”, ou seja, o governo estadual ou a prefeitura que contratar esse professor deve promover sua graduação. Em suas disposições transitórias, porém, a LDB definiu que no prazo de 10 anos somente poderiam ser admitidos professores habilitados em nível superior para o exercício da docência em qualquer nível.

No caso dos professores que atuam no ensino fundamental a partir da 5ª série e no ensino médio, a seleção de profissionais com formação nas licenciaturas específicas já era uma prática mais difundida nos concursos públicos. A mudança vêm ocorrendo principalmente no caso dos professores que lecionam no ensino infantil e até a 4ª série do ensino fundamental, cuja seleção pelas redes estaduais e, especialmente, municipais exigiam dos candidatos a formação de nível médio em Magistério. Essas redes passaram, de um modo geral, a alterar seus planos de cargos, carreiras e salários para exigir dos ingressantes o curso de Pedagogia ou Normal Superior. Adicionalmente, muitos passaram a fazer parcerias com instituições de ensino superior para oferecer essa formação aos professores do quadro – nos quais se incluem diversos cursos de formação à distância.

A Tabela 1, a seguir, permite visualizar a evolução da escolaridade das funções docentes no Brasil a partir de 1999.



**Tabela 1. Distribuição das Funções Docentes por Nível de Escolaridade no Brasil**

Ano	Nível Fundamental	Nível Médio	Nível Superior
1999	5,5%	43,3%	51,2%
2000	4,7%	42,8%	52,4%
2001	3,5%	42,8%	53,7%
2002	2,0%	42,3%	55,7%
2003	1,4%	39,5%	59,1%
2004	1,0%	35,6%	63,4%
2005	0,9%	31,3%	67,8%
2006	0,7%	26,4%	72,8%

Fonte: Censo Escolar/INEP, 1999 a 2006.

Ao longo de todo o período analisado, cresceu substancialmente o número de funções docentes do ensino básico com formação de nível superior, chegando a cerca de 72,8% do total de funções em 2006. As funções docentes com formação apenas em nível fundamental estão deixando de existir – as quais nem serão consideradas nesta avaliação das remunerações.

Os dados levam a crer que as diretrizes referentes à qualificação definidas na LDB realmente têm sido adotadas pelos sistemas de ensino, pois o perfil de qualificação dos docentes do ensino básico brasileiro melhorou significativamente nesse período. Não possuímos informações que permitam afirmar o quanto dessa evolução se deve à contratação de profissionais já com nível superior ou às ações de formação dos profissionais existentes nos quadros.

Ao passar a contratar cada vez mais profissionais com formação de nível superior – e também ao promover a formação dos já pertencentes ao magistério – é necessário verificar se os sistemas de ensino brasileiros definiram para estes trabalhadores remunerações realmente diferenciadas em relação aos profissionais com formação de ensino médio, assim como acontece no mercado de trabalho em geral. Caso contrário, é possível que a atratividade da remuneração do magistério seja menor para profissionais com formação de nível superior que para profissionais com formação de nível médio. Embora existam pesquisas como a de Hernani-Limarino (2005) que demonstram que os professores obtêm menores retornos por ano de estudo que os profissionais de outras ocupações, não encontramos estudos analisando os professores por nível de escolaridade de modo separado – a abordagem mais comum é do autor citado, utilizando os anos de estudo como controle, considerando todos os professores em um grupo só.

#### 4. O cálculo dos diferenciais de salário entre professores públicos e demais grupos de comparação

##### 4.1. A decomposição dos salários

Todos os cálculos dos diferenciais de salário entre os professores públicos e os grupos de comparação foram realizados com base na técnica de Oaxaca (1973). Essa técnica permite decompor os salários dos indivíduos de forma a identificar a parcela devida às suas características observáveis – como as características demográficas, produtivas e institucionais que possam ser associadas a eles – e a parcela relativa às características não observáveis. Dessa forma, podemos apurar a diferença entre os rendimentos dos trabalhadores já tendo controlado a diferença devida às suas características observáveis.

Na decomposição de Oaxaca (1973) a estimação é feita de modo separado para os dois grupos de indivíduos cujos rendimentos estejam sendo comparados, partindo do pressuposto

de que a estrutura de valorização das características observáveis é diferente de um grupo para outro.

Para o cálculo dos diferenciais de salário entre cada um dos grupos de professores públicos do ensino básico (com formação de ensino médio ou superior) e cada um dos respectivos grupos de comparação, definimos a equação que estima o salário dos professores públicos do ensino básico, que corresponde a:

$$\ln(W_p) = X_p' \beta_p$$

em que  $W_p$  é o salário mensal informado ajustado para uma jornada de 40 horas semanais para os professores públicos;

$X_p'$  é o vetor com as características observáveis dos professores públicos;

$\beta_p$  é o vetor dos coeficientes referentes às características observáveis dos professores públicos.

E a equação semelhante estima o salário do grupo de comparação:

$$\ln(W_{GC}) = X_{GC}' \beta_{GC}$$

em que apenas o indicador da ocupação se altera para  $GC$ , por corresponder a cada grupo de comparação.

A diferença entre os rendimentos dos professores públicos e de cada um dos grupos de comparação pode ser decomposta da seguinte forma (GREENE, 2005):

$$\begin{aligned} \overline{\ln(W_p)} - \overline{\ln(W_{GC})} &= X_p' \beta_p - X_{GC}' \beta_{GC} \\ &= X_p' \beta_p - X_p' \beta_{GC} + X_p' \beta_{GC} - X_{GC}' \beta_{GC} \\ &= (X_p - X_{GC})' \beta_{GC} + X_p' (\beta_p - \beta_{GC}) \end{aligned}$$

O primeiro termo corresponde à parte da diferença entre os salários que diz respeito às diferenças entre as características observáveis entre professores públicos e trabalhadores de um dos grupos de comparação, aplicada à estrutura de retornos considerada padrão ou não discriminatória. É o segundo termo que nos interessa: a diferença entre os salários em decorrência das diferenças entre as estruturas de retorno dos dois grupos, indicando o diferencial positivo ou negativo referente ao fato do indivíduo ser um professor público.

Os vetores  $X_p'$  e  $X_{GC}'$  de características observáveis, incluído nas equações acima, é composto das seguintes variáveis: idade, idade ao quadrado, experiência no trabalho e experiência no trabalho ao quadrado, todas com o intuito de apurar características produtivas que possam influir no comportamento dos salários (já que são vistas como tendo influência sobre as habilidades adquiridas para o trabalho, aumentando a produtividade do indivíduo); uma *dummy* para gênero e outra para cor, as quais podem captar a influência de características demográficas que possam ser alvo de discriminação e, desta forma, influir na definição dos níveis salariais; uma *dummy* para indicar a filiação do trabalhador a um sindicato, com o intuito de captar a influência de uma variável institucional relevante no processo de formação dos salários (qual seja, o poder de barganha dos trabalhadores); e uma *dummy* para a área de trabalho, que pode ser urbana ou rural, a qual reflete características importantes do mercado de trabalho onde o trabalhador se insere. Esta relação de variáveis é usualmente adotada nos trabalhos que analisam os diferenciais de salários entre os setores público e privado, mas também em alguns que trabalham especificamente com a remuneração dos professores<sup>9</sup>. As únicas variáveis comumente utilizadas em estudos similares que não serão inseridas no modelo serão os anos de estudo e os anos de estudo ao quadrado, pois optou-se por separar os grupos a serem comparados já de acordo com o nível de escolaridade – nível médio ou nível superior.

Para as análises das remunerações médias para todo o período, trabalhamos com um *pooling* dos dados das PNADs compreendendo as pesquisas dos anos de 1995 a 2006<sup>10</sup>. Esta abordagem possibilitou a obtenção de observações suficientes para que fossem realizados os cálculos mais detalhados, já que para alguns Estados da federação o número de observações é reduzido. Para fazermos uma análise *cross-section* com os dados de indivíduos que responderam à PNAD em anos diferentes, os valores dos salários foram deflacionados de acordo com o deflator para rendimentos da PNAD elaborado por Corseuil e Foguel (2002) a partir de dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - Restrito (INPC) do IBGE<sup>11</sup>. Portanto, os rendimentos utilizados em toda esta pesquisa estão expressos em reais de janeiro de 2002 – mês definido como base para a construção desse deflator.

Desse modo, nas análises com base no período inteiro, as *dummies* – uma para cada ano, exceto 2006, definido como parâmetro – foram agregadas aos vetores com as características observáveis para captar fatores comuns que possam ter afetado os rendimentos de todos os trabalhadores em cada um dos anos da amostra.

Como trabalhamos com uma amostra para o Brasil como um todo, utilizamos *dummies* para captar fatores comuns que também possam ter influenciado os rendimentos de todos os trabalhadores de cada Estado específico. Foram empregadas *dummies* para todos os Estados e o Distrito Federal, exceto para o Estado do Rio Grande do Sul, que permaneceu como parâmetro<sup>12</sup>.

Para avaliar a significância dos diferenciais, utilizamos a metodologia proposta por Jann (2005) e implementada no software estatístico *Stata*, utilizado para computar os resultados deste trabalho. Essa metodologia produz estimadores não viesados da variância dos componentes da decomposição, os quais são usados para estimar intervalos de confiança para os diferenciais de salário. Por meio dessa metodologia, todos os diferenciais apresentados neste trabalho foram considerados significativos a 5%.

#### 4.2. Definição da amostra

Dado o objetivo de analisar a atratividade da remuneração dos professores públicos de ensino básico por meio da comparação com os professores do setor privado, os demais profissionais do setor público e os demais profissionais do setor privado, definiu-se como base de dados as PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) dos anos de 1995 a 2006. O período escolhido inicia-se em 1995 por se tratar de um ambiente pós estabilização de preços por meio do Plano Real, e termina em 2006 por corresponder ao ano com dados mais recentes da PNAD.

A amostra escolhida para este trabalho se restringe apenas às pessoas que possuem emprego remunerado, com idade entre 18 e 65 anos. Dessa forma, são excluídos os trabalhadores por conta-própria, os trabalhadores domésticos e os empregadores. Esses cortes na amostra geral dos trabalhadores foram necessários para que se pudesse comparar as características do mercado de trabalho de professores públicos e demais trabalhadores dos setores público e privado, pois não existem professores de ensino básico por conta-própria e nem empregadores e os concursos e processos de seleção simplificados impõem como requisito de ingresso, em geral, a idade mínima de 18 anos.

Adicionalmente, serão excluídos os profissionais sem a formação mínima de nível médio, pois como demonstramos na Tabela 1, os professores com formação de nível fundamental representam menos de 1% do total em 2006.

Os profissionais que compõem os grupos de comparação utilizados na análise, de acordo com a ocupação do trabalho principal declarada, distribuem-se da seguinte forma, com base nos dados das PNADs do período de 1995 a 2006, após a exclusão dos indivíduos com as características descritas na seção anterior:



**Tabela 2. Distribuição dos Trabalhadores da Amostra por Grupo de Ocupações**

Professores do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
4.4%	75%	20%	1.1%

Fonte: PNAD/IBGE, 1995 a 2006.

Como esperado, as ocupações do setor privado correspondem à maior parcela do mercado de trabalho no Brasil, compondo, portanto, o grupo que oferece o maior número de oportunidades de trabalho alternativas à de professor público. Podemos observar, adicionalmente, que as ocupações do setor público têm uma representatividade significativa entre os trabalhadores brasileiros. Embora os professores do setor privado correspondam a cerca de 20% de todos os professores brasileiros, sua reduzida participação no mercado de trabalho como um todo reforça a importância de considerarmos as outras ocupações do setor público e do setor privado na avaliação da atratividade dos professores públicos, e não somente o uso das remunerações de suas contrapartes no setor privado.

Descritas a metodologia e a amostra a serem utilizadas neste estudo, passamos à análise dos resultados da comparação entre os rendimentos de professores públicos e das ocupações alternativas.

## 5. Resultados

Assim, passaremos a comparar as remunerações dos professores públicos com os demais grupos de ocupações, separando os trabalhadores de acordo com seu nível de escolaridade, como apresentado na Tabela 3 a seguir. Assim poderemos observar se as remunerações são mais atrativas para o perfil de professores públicos que se pretende atrair: aqueles com formação em nível superior.

**Tabela 3. Diferencial de Salário entre os Professores do Setor Público e cada um dos grupos de comparação (percentuais médios para o período entre 1995 e 2006)**

Nível de Formação	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Nível Superior	-36.0%	-52.1%	-19.3%
Nível Médio	33.5%	0.9%	-1.5%

Fonte: PNAD/IBGE, 1995 a 2006. Nota: dados trabalhados pelos autores.

Pelo contrário: os resultados médios para o período analisado indicam que a impressão generalizada de que os professores públicos são mal remunerados tem fundamento, mas somente para os profissionais com formação de nível superior.

De acordo com a Tabela 3, é possível perceber a acentuada distinção existente entre os diferenciais de salário entre professores públicos e outras ocupações no que diz respeito aos níveis de escolaridade. Com base nesses resultados, pode-se afirmar que, em média, no período analisado os professores públicos brasileiros com formação de nível superior ganharam menos do que receberiam se tivessem um emprego em qualquer um dos grupos de comparação, enquanto que os professores com formação de nível médio ganharam mais ou praticamente o mesmo valor do que se tivessem um emprego em qualquer um dos grupos de comparação.

Portanto, os cálculos médios englobando todos os professores ocultam incentivos distintos de acordo com o nível de escolaridade dos indivíduos. Justamente os profissionais que se deseja atrair, aqueles com formação em nível superior, encontram oportunidades bem melhores em termos de remuneração nos outros grupos ocupacionais.

Adicionalmente, vale ressaltar que dentre os três grupos de comparação utilizados, os que possuem as melhores remunerações são os servidores públicos – exceto os professores. Dentre os profissionais de nível superior, é considerável a vantagem da remuneração desses profissionais em relação aos demais.

Pode-se dizer que estes primeiros resultados são relevantes pois indicam que os salários estabelecidos pelos governos para os professores públicos podem ter diferença em termos de atratividade de acordo com o nível de escolaridade dos profissionais. Eles parecem apontar que a rede pública não está valorizando adequadamente a qualificação dos professores públicos, o que poderemos avaliar nos dados a seguir.

**Tabela 4. Salários por nível de escolaridade e grupo de comparação (valores médios relativos a uma jornada de 40 horas semanais para o período entre 1995 e 2006)**

	<b>Professores do Setor Público</b>	<b>Outras Ocupações do Setor Privado</b>	<b>Outras Ocupações do Setor Público</b>	<b>Professores do Setor Privado</b>
Nível Superior	1316.13	2359.25	2622.81	1664.72
Nível Médio	679.47	747.30	1011.83	644.22
Retorno Médio Pela Conclusão de Nível Superior	94%	216%	159%	158%

**Fonte: PNAD/IBGE, 1995 a 2006. Nota: dados trabalhados pelos autores.**

Os salários médios apresentados indicam que há uma grande diferença nos retornos médios pela conclusão de nível superior por grupo de comparação. Enquanto um professor público com formação de nível superior ganha, em média, 94% a mais que um professor público de nível médio, para os professores privados essa diferença chega a 158%. Ou seja, considerando apenas a profissão de professor, sem a possibilidade de que se esteja comparando profissões muito distintas nos outros grupos, já há um retorno muito menor para professores do setor público. O retorno para as outras ocupações do setor público é semelhante ao dos professores privados, mas quando se considera todas as ocupações do setor privado (exceto os professores) chega a 216%. Ou seja, um trabalhador no setor privado que consegue concluir o nível superior e, em boa parte dos casos, ocupar uma profissão reservada a profissionais com esse nível de formação (como médico, advogado, engenheiro, entre outras), passa a receber o equivalente a mais de três vezes o salário de um trabalhador com nível médio.

Isto confirma a hipótese que, embora os professores públicos com nível médio tenham sido até mais valorizados que os outros profissionais com a mesma formação, os professores com nível superior não têm o mesmo grau de valorização.

É provável que, ao passar a contratar os novos professores já com formação em nível superior ou a formar os já existentes, os governos tenham determinado salários para esses profissionais em um nível apenas um pouco superior ao dos professores com formação de nível médio, não acompanhando a dinâmica do restante do mercado de trabalho brasileiro, em que os retornos por nível de escolaridade são elevados. Este é um problema relevante, pois se por um lado sabemos que existem dificuldades políticas para um formulador de políticas salariais no setor público definir remunerações com diferenças maiores que 100% para indivíduos que possuem atribuições idênticas mas níveis de escolaridade diferentes, por outro lado parece que foi essa opção que distanciou as remunerações dos professores públicos do restante dos profissionais com nível superior e que, conseqüentemente, faz com que o magistério não seja uma carreira atrativa sob o aspecto dos salários para os jovens que decidem por uma profissão e têm a possibilidade de cursar nível superior.

Vale ressaltar que esses resultados vão ao encontro dos apresentados por Hernani-Limarino (2005) em relação aos piores retornos por anos de estudo para os professores da

América Latina. É possível, inclusive, que a mesma dinâmica de atratividade diferenciada da remuneração de professores com formação em nível médio e superior encontrada para o Brasil esteja presente em outros países da região.

Até o momento, porém, foi feita uma avaliação dos diferenciais médios para todo o período estudado. O cálculo para cada ano da amostra, apresentado a seguir, permite analisarmos qual a tendência da atratividade dos salários dos professores públicos ao longo do tempo estudado – em primeiro lugar para os profissionais com formação em nível superior, e em seguida para o nível médio.

**Tabela 5. Diferencial de Salário entre os Professores do Setor Público Brasileiro e cada um dos grupos de comparação**

Ano	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
<b>Nível Superior</b>			
1995	-61.9%	-60.4%	-30.1%
1996	-57.2%	-60.8%	-37.1%
1997	-47.1%	-54.5%	-34.9%
1998	-46.9%	-53.9%	-29.7%
1999	-35.0%	-49.1%	-31.6%
2001	-38.2%	-53.3%	-14.1%
2002	-35.4%	-49.2%	-11.9%
2003	-32.8%	-49.7%	-19.5%
2004	-31.5%	-51.8%	-17.2%
2005	-28.3%	-49.2%	-11.5%
2006	-16.8%	-43.3%	-4.7%
<b>Nível Médio</b>			
1995	-1.8%	-20.1%	-12.0%
1996	12.1%	-12.9%	-18.4%
1997	12.8%	-11.5%	-12.5%
1998	14.6%	-4.5%	-9.8%
1999	24.9%	-0.1%	-5.7%
2001	22.9%	0.5%	-1.1%
2002	27.8%	6.9%	11.1%
2003	25.3%	6.5%	2.7%
2004	30.7%	6.8%	9.4%
2005	31.0%	1.9%	5.0%
2006	34.5%	7.6%	19.9%

Fonte: PNAD/IBGE, 1995 a 2006. Nota: dados trabalhados pelos autores.

Estes resultados demonstram que a remuneração dos professores públicos está ganhando em atratividade em relação às outras ocupações, ao longo do período. Essa tendência é comum em relação a todos os grupos de ocupações usados para a comparação, porém com intensidades diferentes.

Para os professores públicos de nível superior, o perfil para o qual a atratividade deveria ser maior, os diferenciais caíram consideravelmente em relação ao grupo onde se encontra o maior número de empregos alternativos: as outras ocupações do setor privado (de -61.9% para -16.8%). Em 2006, os cálculos já não permitem mais afirmar que professores do setor privado ganhavam mais que os do setor público, indicando que suas remunerações já estariam em patamares semelhantes. Somente em relação às outras ocupações do setor público a queda não foi tão acentuada, e os professores públicos continuam recebendo salários significativamente menores que os de outros servidores públicos com nível superior.

Para os professores públicos de nível médio, os ganhos relativos foram ainda maiores: se no início do período apresentavam desvantagem em relação aos professores do setor privado e aos demais profissionais do setor público, passaram a ser melhor remunerados do que todos os demais indivíduos comparados. Essa melhoria ocorreu de forma significativa inclusive em relação aos demais servidores públicos, diferentemente do que aconteceu com os professores de nível superior. Deste modo, atualmente os professores públicos com formação em nível médio possuem salários que realmente podem ser considerados atrativos frente aos indivíduos com o mesmo nível de escolaridade em ocupações distintas.

Ao analisar os diferenciais ao longo do tempo, podemos perceber que a desvantagem da remuneração dos professores públicos em relação às demais ocupações vem diminuindo consideravelmente. Porém a atratividade da remuneração continua maior para os professores públicos com formação em nível médio que em nível superior.

Ao aprofundarmos a discussão, pode-se dizer que os diferenciais de salário apresentados não permitem inferir se a atratividade da remuneração dos professores públicos está melhorando em razão de melhorias em seus rendimentos ou por terem piorado os salários dos outros grupos de ocupação. Por essa razão, apresentamos também a evolução das médias salariais por grupo de ocupações, ao longo do período analisado<sup>13</sup>.

**Tabela 6. Médias Salariais para cada um dos grupos de comparação**

Ano	Professores do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
<b>Nível Superior</b>				
1995	451.15	1078.11	1042.09	614.05
1996	598.53	1269.99	1290.34	805.79
1997	680.21	1357.55	1413.67	965.21
1998	758.37	1555.86	1530.31	1066.47
1999	825.72	1507.26	1635.91	1208.03
2001	1018.42	1952.55	2172.47	1286.40
2002	1221.32	2323.81	2481.93	1547.34
2003	1535.29	2679.16	3148.52	1966.31
2004	1661.87	2963.08	3546.52	2148.46
2005	1916.23	3231.83	4017.38	2349.76
2006	2242.01	3495.70	4545.24	2455.87
<b>Crescimento Acumulado</b>	<b>397%</b>	<b>224%</b>	<b>336%</b>	<b>300%</b>
<b>Nível Médio</b>				
1995	252.63	348.88	437.24	270.03
1996	343.01	434.37	548.82	334.55
1997	375.34	466.01	582.35	446.50
1998	425.96	477.45	604.60	458.46
1999	476.95	482.04	663.28	467.14
2001	581.20	573.75	800.76	597.21
2002	726.45	651.56	923.47	606.88
2003	909.45	802.08	1128.20	784.04
2004	1050.74	884.48	1296.46	874.90
2005	1138.93	1003.19	1488.24	1063.37
2006	1359.06	1076.11	1684.94	1020.63
<b>Crescimento Acumulado</b>	<b>438%</b>	<b>208%</b>	<b>285%</b>	<b>278%</b>

Fonte: PNAD/IBGE, 1995 a 2006. Nota: dados trabalhados pelos autores.

Como podemos observar, todos os grupos de ocupações obtiveram ganhos reais nos rendimentos ao longo do período estudado. Os professores do setor público realmente são o grupo em que os salários médios mais cresceram no período – tanto aqueles com formação em nível superior quanto em nível médio. Porém, fica evidente também, especialmente para os profissionais de nível superior, que as demais ocupações do setor público também tiveram um crescimento expressivo, bem acima daquele obtido pelas ocupações do setor privado – exceto as de professor.

Isto parece indicar que boa parte da valorização da remuneração dos professores públicos está relacionada ao crescimento dos rendimentos para o setor público de um modo geral, resultando em maiores reduções da desvantagem em relação ao setor privado que em relação ao setor público. Porém, a redução da desvantagem – mesmo sendo menos expressiva – em relação aos demais trabalhadores do setor público parece confirmar que esse crescimento da remuneração dos professores públicos tenha sido causado também pelas políticas de valorização do magistério, como o FUNDEF, como apontaram Anuatti Neto et alii (2004) e Menezes-Filho e Pazello (2004).

## 6. Conclusão

Dada a percepção generalizada de que os professores públicos são mal remunerados no Brasil e a crescente literatura interessada na busca por professores de qualidade, este trabalho buscou analisar a atratividade dos salários destes profissionais no período recente, comparando-os com os pagos aos demais empregados do setor público, aos professores do setor privado e aos demais empregados do setor privado.

Os resultados trazem ao menos uma boa notícia: a atratividade da remuneração do magistério público vem melhorando significativamente ao longo do período analisado, especialmente nos últimos anos da amostra. A melhoria da atratividade se deu principalmente em relação à remuneração dos trabalhadores do setor privado – incluindo os professores – onde há um maior número de oportunidades de trabalho alternativas ao de professor público, mas também em relação aos professores do setor privado. Nos anos mais recentes, os dados parecem apontar para remunerações semelhantes para os professores de ambos os setores. Infelizmente, na comparação com os demais servidores a queda não foi tão acentuada e a maioria dos professores é menos valorizada em termos de remuneração que seus colegas de serviço público.

No entanto, a avaliação que considera os professores públicos como um grupo uniforme – mais comum na literatura – esconde realidades bem distintas entre esses profissionais.

Embora as diretrizes do Governo Federal apontem para a contratação e a formação dos professores em nível superior, a literatura indique a escolaridade como uma característica de um bom professor e no último ano esses profissionais já representavam mais de 70% do total no Brasil, são justamente esses profissionais que possuem os salários menos atrativos, encontrando oportunidades bem melhores em termos de remuneração nos outros grupos ocupacionais. Já os professores de ensino médio não são mal remunerados em comparação com os demais trabalhadores com a mesma formação, recebendo salários inclusive bem mais atrativos que as demais ocupações nos últimos anos pesquisados. O fato de os salários dos professores de nível superior não terem uma diferença em relação aos salários dos professores de nível médio a ponto de acompanhar a realidade do mercado de trabalho brasileiro parece ser o principal problema relacionado à atratividade da remuneração dos professores públicos brasileiros.

Uma futura agenda de pesquisa inclui a análise da atratividade da carreira do magistério como um todo, permitindo que se realize propostas mais detalhadas em termos de políticas de incentivo do magistério, sejam eles pecuniários ou não.



Bibliografia

- ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. (2002) Avaliação dos Salários dos Professores da Rede Pública de Ensino Fundamental em Tempos de FUNDEF. *Anais do XXX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Nova Friburgo-RJ.
- AFONSO, L.; BARBOSA FILHO, F.; PESSÔA, S. (2007) Um Estudo sobre os Diferenciais de Remuneração Entre os Professores das Redes Pública e Privada de Ensino. *Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD*, Rio de Janeiro-RJ.
- ARVATE, P.; MARCONI, N.; MORICONI, G.; MOURA NETO, J. (2006) Evidências sobre o comportamento dos governos estaduais na determinação dos salários dos servidores públicos no Brasil. *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Salvador-BA.
- ASADULLAH, M. (2006) Pay Differences Between Teachers and Other Occupations: Some Empirical Evidence from Bangladesh. *Journal of Asian Economics*, 17, 1004-1065.
- BACOLOD, M. (2007) Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality. *The Review of Economics and Statistics*, 89 (4), 737-751.
- BARBER, M.; MOURSHED, M. (2007) How the world's best-performing school systems come out on top. September 2007, McKinsey & Company.
- BARROS, R.; MENDONÇA, R.; BLANCO, F. (2001) O Mercado de Trabalho para Professores no Brasil. *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Salvador-BA.
- CORSEUIL, C.; FOGUEL, M. (2002) Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE. *Texto para Discussão N° 897*. Rio de Janeiro, Ipea.
- FELÍCIO, F.; FERNANDES, R. (2005) O Efeito da Qualidade da Escola sobre o Desempenho Escolar: uma Avaliação do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo. *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Natal-RN.
- GATTI, B. (2000) Formação de Professores no Brasil: problemas, propostas e perspectivas. *Umbral 2000 Revista Científica*.
- GREENE, W. (2003) *Econometric Analysis*. 5th Edition, Prentice Hall.
- HANUSHEK, E. (1986) The economics of schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24, 1141-1177.
- HERNANI-LIMARINO, W. (2005) Are Teachers Well Paid in Latin America Countries? Relative Wage and Structures of Returns of Teachers. Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- JANN, B. (2005) Standard Errors for the Blinder-Oaxaca Decomposition. *German Stata Users' Group Meeting 2005*, Stata Users Group.
- LIANG, X. (1999) Teacher Pay in 12 Latin Countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers? *LCSHD Paper Series N° 49*. Washington, D.C.: World Bank.
- LIPSKY, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOEB, S.; PAGE, M. (2000) Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. *The Review of Economics and Statistics*, 82 (3), 393-408.
- MCEWAN, P.; SANTIBÁÑEZ, L. (2005) Teacher and Principal Incentives in Mexico. Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.

- MELLO, G. (2000) Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re)visão radical. *São Paulo em Perspectiva*, Jan./Mar. 2000, vol.14, no.1, p.98-110.
- MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. (2004) Os efeitos do FUNDEF sobre os salários dos professores e a proficiência dos alunos. *Anais do XXVI Encontro Brasileiro de Econometria – SBE*, João Pessoa-PB.
- OAXACA, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 140, 693-709.
- SANDERS, W.; RIVERS, J. (1996). Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement. *Research Progress Report*. Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.
- SAWADA, Y.; RAGATZ, A. (2005) Decentralization of education, teacher behavior, and outcomes. Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- TAYLOR, L. (2005) Comparing Teacher Salaries: Insights from the U.S. Census. *Bush School Working Paper # 581*.
- UMANSKY, I. (2005) A Literature Review of Teacher Quality and Incentives: Theory and Evidence”. Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- ZARKIN, G. (1985) Occupational Choice: An Application to the Market for Public School Teachers. *The Quarterly Journal of Economics*, 100 (2), 409-466.

<sup>1</sup> Um estudo realizado no Tennessee demonstrou que dois alunos medianos que tiveram aulas com professores diferentes – um com alto desempenho e outro com baixo desempenho – por três anos apresentaram uma diferença de 50% nas suas notas após esse período (SANDERS E RIVERS, 1996).

<sup>2</sup> Alguns exemplos são encontrados em Liang (1999), Loeb e Page (2000) e Asadullah (2005).

<sup>3</sup> São eles: Canadá, Austrália, Bélgica, Finlândia, Hong Kong, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Cingapura e Coréia do Sul.

<sup>4</sup> Ver Zarkin (1985), Liang (1999) e Taylor (2005).

<sup>5</sup> Mello (2000) e Gatti (2000) são alguns exemplos de estudos que tratam a formação inicial de professores.

<sup>6</sup> Por exemplo, os estudos de Mizala e Romaguera (2005) e McEwan e Santibáñez (2005) sobre as estruturas de remuneração do Chile e do México, respectivamente.

<sup>7</sup> Por exemplo, os estudos de Menezes-Filho e Pazello (2001) sobre o FUNDEF no Brasil e de Sawada e Ragatz (2005) sobre o programa EDUCO em El Salvador.

<sup>8</sup> Barros, Mendonça e Blanco (2001) demonstram que a remuneração dos professores com ensino fundamental seja 12% acima do mercado, enquanto que a remuneração dos professores com educação superior seja 21% abaixo do mercado.

<sup>9</sup> Diversos trabalhos que utilizam essa formulação para o cálculo do diferencial público-privado são citados por Arvate et alii (2006). No caso específico da comparação entre professores e outras ocupações, podem ser observados os trabalhos de Hernani-Limarino (2005) e Asadullah (2006).

<sup>10</sup> Excetuando-se o ano de 2000, para o qual não há PNAD.

<sup>11</sup> Os índices para o período analisado estão disponíveis no site: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

<sup>12</sup> O estado do Rio Grande do Sul foi escolhido de forma aleatória para permanecer como parâmetro. Testamos regressar os rendimentos utilizando outros estados como parâmetro e os resultados não se alteraram. Estes resultados podem ser solicitados aos autores.

<sup>13</sup> Vale lembrar que todos os valores estão expressos em reais de janeiro de 2002.