

# Textos para Discussão

Piso Salarial Nacional do Magistério Público: um retrato  
da política

Camila Cavalcante  
Carlos Renato Castro  
Jorge Ávila  
Luciana Toldo  
Rodrigo Luz

TD Nº 32  
2019



**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

**SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Marcelo Pacheco dos Guaranys

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA**

Waldery Rodrigues Júnior

**SECRETÁRIO DO TESOIRO NACIONAL**

Mansueto Facundo de Almeida Junior

**SECRETÁRIO ADJUNTO DO TESOIRO NACIONAL**

Otavio Ladeira de Medeiros

**SUBSECRETÁRIOS DO TESOIRO NACIONAL**

Adriano Pereira de Paula

Gildenora Batista Dantas Milhomem

José Franco Medeiros de Morais

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Pedro Jucá Maciel

Priscilla Maria Santana

Waldeir Machado da Silva

**CONSELHO EDITORIAL**

Lena Oliveira de Carvalho - Coordenadora

Acauã Brochado

Diego Rodrigues Boente

Gustavo Tillman

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Rafael Cavalcanti de Araujo

Viviane Aparecida da Silva Varga

**SUPLENTES**

Edécio de Oliveira

Elvino de Carvalho Mendonça

Guilherme Ceccato

Paulo Ernesto Monteiro Gomes

Rafael Brigolini

Vinicius Mendonça Neiva

A Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional destina-se à publicação de artigos técnico-científicos, com permissão de acesso aberto e gratuito por meio do sítio da Secretaria na internet, admitindo-se também a divulgação impressa destinada a centros de pesquisas, bibliotecas e universidades do país. **As opiniões expressas nesses trabalhos são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Economia.**

Ficha Catalográfica

## Sumário

Introdução .....	5
<b>1 Aspectos Legais do Piso Salarial Nacional .....</b>	<b>5</b>
1.1. Legislação do setor .....	5
1.2. Efeitos da ‘Lei do Piso’ nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Entes Federados .....	7
<b>2 Riscos Fiscais da Regra de Reajuste do Piso Salarial .....</b>	<b>8</b>
2.1. Base de Dados e Estratégia de Identificação .....	8
2.2. Piso Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal .....	9
2.3. Piso Salarial e Fundeb .....	11
<b>3 Eficiência e Eficácia .....</b>	<b>12</b>
<b>4 Conclusão .....</b>	<b>14</b>
Referências .....	16

## Piso Salarial Nacional do Magistério Público: um retrato da política

Camila Cavalcante

Carlos Renato Castro

Jorge Ávila

Luciana Toldo

Rodrigo Luz

**Resumo:** Este trabalho discute pontos da política pública que estabeleceu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica no Brasil. Apresenta-se inicialmente o debate recente acerca do marco legal subjacente, incluindo as imposições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Destacam-se a constitucionalidade da Lei 11.738/2008, sua relação com o cumprimento do piso salarial nacional e os efeitos nos regimes próprios de previdência social (RRPS) dos entes federados. Relatam-se também alguns resultados da literatura que discutem essa política e indicam que o simples aumento salarial, sem incentivos de performance, não gera impactos sobre os resultados educacionais.

**Palavras-Chave:** Educação Básica. Piso Salarial. Entes Federativos.

**Abstract:** This paper discusses points of the public policy that established the national salary floor for the professionals of the basic education public teaching in Brazil. Initially, we present the recent debate about the underlying legal framework, including the impositions arising from the Fiscal Responsibility Law (LRF). Noteworthy is the constitutionality of Law 11.738/2008, its relationship with the fulfillment of the national wage floor and the effects on the own social security schemes (RRPS) of federative entities. We also report some results from the literature that discuss this policy and indicate that the mere increase in salary, without performance incentives, does not impact on educational outcomes.

**Keywords:** Basic education. Salary floor. Federative entities.

## Introdução

A introdução de um piso salarial nacional para os professores da educação básica pressupõe que os níveis remuneratórios mínimos da categoria estejam depreciados e, portanto, afetam a qualidade da oferta dos serviços educacionais. Então, o problema que se pretende atacar com a política de piso salarial nacional para os professores é que a baixa qualidade verificada na educação básica no Brasil estaria fortemente relacionada à baixa remuneração dos professores, o que prejudicaria a performance desses profissionais.

Apesar de apresentar algumas referências acadêmicas que discutem o efeito desta política pública, este boletim não pretende investigar o impacto efetivo dela. Aborda-se, sim, a discussão fiscal recente acerca dos recursos públicos necessários à sua implementação.

Neste âmbito, qual é a realidade atual em termos do descumprimento do piso? Como se dá o apoio da União aos entes subnacionais para implementação do piso? Qual o impacto do piso nos regimes de previdência social dos entes federados? Quais as recentes discussões jurídicas? O que a literatura econômica diz acerca do impacto dessa política? Estas são algumas das questões que se tenta abordar neste trabalho.

## 1 Aspectos Legais do Piso Salarial Nacional

### 1.1. Legislação do setor

O piso salarial nacional para os profissionais da educação básica está legalmente previsto na Constituição Federal desde 2006, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 53. Com ela, o art. 60 do ADCT passa a prever que parte dos recursos vinculados à educação, que os entes federados têm que minimamente aplicar, devem ser direcionados também à "remuneração condigna dos trabalhadores em educação" e que o referido mínimo salarial nacional deveria ser fixado através de legislação específica.

Este preceito constitucional foi regulamentado pela Lei nº 11.738/2008. Nela, estabeleceu-se (art. 2º) o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica<sup>1</sup> para

---

<sup>1</sup> Conforme art. 2º, § 2º, da Lei 11.738/2008: "Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional".

uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais (art. 2º, § 1º), admitindo-se valores proporcionais (art. 2º, § 3º) para cargas horárias inferiores. Definiu-se limite máximo de 2/3 da carga horária (art. 2º, § 4º) para interação com os educandos e estendeu-se o piso também aos aposentados e pensionistas (art. 2º, § 5º). A referida lei delimitou ainda as hipóteses em que União deveria oferecer ajuda financeira aos estados e municípios que apresentassem dificuldade orçamentária para cumprimento do piso. O montante deste auxílio, já previsto na EC 53/2006, ficou limitado a 10% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb (art. 4º). A lei também define que o piso deverá ser reajustado anualmente pela variação do valor anual mínimo por aluno do Fundeb (art. 5º, parágrafo único), calculado conforme a Lei nº 11.494/2007, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Por fim, a lei estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério para cumprir o piso salarial (art. 6º).

Em dezembro de 2008, governadores ingressaram com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4167 no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a constitucionalidade da carga horária máxima do professor em sala de aula e do piso salarial como vencimento básico das carreiras e, não, remuneração mínima, tendo conseguido liminar que suspendeu a vigência dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito.

Tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 11.738/2008, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade publicou a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, aprovada pela Portaria do MEC nº 213, de 2 de março de 2011, que explicita a interpretação de que somente estados e municípios beneficiados pela complementação da União ao Fundeb poderiam solicitar à União a integralização do piso, além de apresentar os requisitos para solicitação. Posteriormente, a Resolução nº 7 do Ministério da Educação, de 26 de abril de 2012, estabeleceu que a complementação da União para integralização do piso seria distribuída com base nos coeficientes anuais de distribuição dos recursos do Fundeb.

O STF declarou constitucional, em abril de 2011, o art. 2º, § 1º, da Lei 11.738/2008, estabelecendo o piso salarial como vencimento básico do magistério público. O art. 2º, § 4º, que trata da carga horária, também foi julgado constitucional, mas sem efeito vinculante. Em seguida, os estados estraram com embargos de declaração, para esclarecer-se a data a partir da qual o piso seria utilizado como vencimento básico do magistério. Em fevereiro de 2013, o STF decidiu pela validade do piso salarial como vencimento básico desde 27 de abril de 2011,

quando reconheceu sua constitucionalidade. A decisão tem efeito *erga omnes*, isto é, obriga todos os entes federados ao cumprimento da Lei.

Derrotados na questão do piso como vencimento básico, alguns estados ingressaram com a ADI 4848/2012 para discutir a constitucionalidade do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738/2008, que define o critério de reajuste do piso nacional do magistério. Entretanto, ainda não houve julgamento do mérito. A carga horária docente, prevista no art. 2º, § 4º, também está em discussão no STF (RE 936790) sem julgamento do mérito.

## **1.2. Efeitos da ‘Lei do Piso’ nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Entes Federados**

Atualmente, outro aspecto relacionado ao piso salarial que preocupa os entes subnacionais é a previdência. O art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008, diz que as disposições relativas ao piso salarial nacional serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 (EC 41/2003) e pela Emenda Constitucional nº 47/2005 (EC 47/2005). Ou seja, a lei do piso aplica-se às aposentadorias e pensões dos profissionais que, até 31/12/2003, ingressaram no serviço público. É importante observar que as emendas constitucionais supracitadas garantem integralidade e paridade a esses servidores.

Contudo, diversos municípios que possuíam regimes próprios de previdência social (RPPS) não estavam pagando o piso salarial do magistério para os aposentados e pensionistas, apesar do disposto na Lei nº 11.738/2008, no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e na Emenda Constitucional nº 47/2005, acerca da integralidade e paridade. Nesses casos, a jurisprudência tem sido contrária a esses entes (REsp 1493828 RS 2014/0296275-3 - STJ), determinando o pagamento do piso salarial e/ou a aplicação da sua variação anual às aposentadorias e pensões, nos casos em que seu valor já é superior ao piso. Deve-se observar o impacto atuarial dessa decisão sobre os regimes de previdência, pois, em muitos casos, os profissionais do magistério público verteram contribuições ao respectivo RPPS com base em salários inferiores à remuneração vigente após a implementação do piso salarial nacional.

Outra situação mais controversa ocorre quando os municípios não possuem RPPS e seus servidores estatutários aposentam-se ou recebem pensão pelo INSS. Inicialmente, os aposentados e pensionistas nessa situação entraram com ações contra o INSS para revisar o valor de suas aposentadorias e/ou pensões. Contudo, a jurisprudência do STF (RE 638204-PB) foi favorável à União, não se aplicando integralidade e paridade aos benefícios do INSS, que são regidos pelo art. 201 da Constituição Federal.

Então, elaborou-se uma nova tese jurídica. Considerando que, de fato, o INSS não pode revisar o valor dos benefícios para aplicar o piso salarial aos professores, alega-se que os municípios devem arcar com a diferença entre o piso salarial e o valor pago pelo INSS - a complementação de aposentadoria. O argumento principal é que o servidor que se enquadra nas regras do art. 7º da EC 41/2003 ou da EC 47/2005 tem direito à paridade e integralidade, não podendo ser prejudicado pela inércia do município que não criou um regime próprio de previdência, ainda que tal servidor não tenha contribuído para o RPPS. Novamente, observa-se um potencial passivo atuarial decorrente dessa tese jurídica, pois não houve contribuição prévia para custear esses valores adicionais em aposentadorias e pensões. Ainda não há jurisprudência formada sobre o assunto, mas decisões de instâncias inferiores (por exemplo, apelação nº CNJ 0329590-85.2013.8.21.7000 do TJ-RS e apelação nº CNJ 0000400-26.2014.8.05.0190 do TJ-BA) parecem observar se há previsão legal para complementação de aposentadoria na legislação municipal.

## 2 Riscos Fiscais da Regra de Reajuste do Piso Salarial

### 2.1. Base de Dados e Estratégia de Identificação

Com o objetivo inicial de analisar a relação entre os limites prudenciais e o nível de descumprimento do piso salarial pelos municípios, foram identificados os profissionais do magistério público da educação básica na rede municipal, através dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS 2016). Para isto foram utilizados o código brasileiro de ocupação (CBO) e a natureza jurídica do empregador. Identificaram-se 78 códigos de ocupação (CBO) que estavam de acordo com a definição legal. Em seguida, foram selecionadas as naturezas jurídicas que representavam vínculo profissional com o poder executivo dos municípios, bem como suas autarquias, fundações e órgãos. Dessa forma, os profissionais do magistério público na educação básica são aqueles que atendem, cumulativamente, aos critérios de ocupação (CBO) e natureza jurídica do empregador.

Para verificar-se a relação entre o descumprimento do piso salarial e a despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), utilizou-se ainda os dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), ferramenta que recebe informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.570 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União.

A quantidade desses profissionais da rede municipal que recebem abaixo do piso salarial foi estimada por meio da média salarial no ano, da quantidade de horas no contrato de trabalho e do valor do piso salarial para a jornada padrão de 40 horas semanais. Tanto a média salarial

do profissional quanto o piso salarial foram calculados para cada hora trabalhada. Então, os profissionais que estão abaixo do piso salarial são aqueles em que o valor recebido por hora trabalhada é inferior ao valor/hora do piso salarial. Em seguida, esses profissionais foram agrupados por município e estado. Destaque-se que o § 3º do art. 2º da Lei 11.738/2008 estabelece que “Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.”

As principais limitações da RAIS e do Siconfi, que são alimentados por registros administrativos e contábeis, são decorrentes de omissões, erros nas declarações e atraso nas respostas. Dessa forma, as estimativas realizadas apresentam tão somente um olhar inicial sobre piso salarial do magistério, sendo utilizadas essencialmente para observação de tendências.

## 2.2. Piso Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal

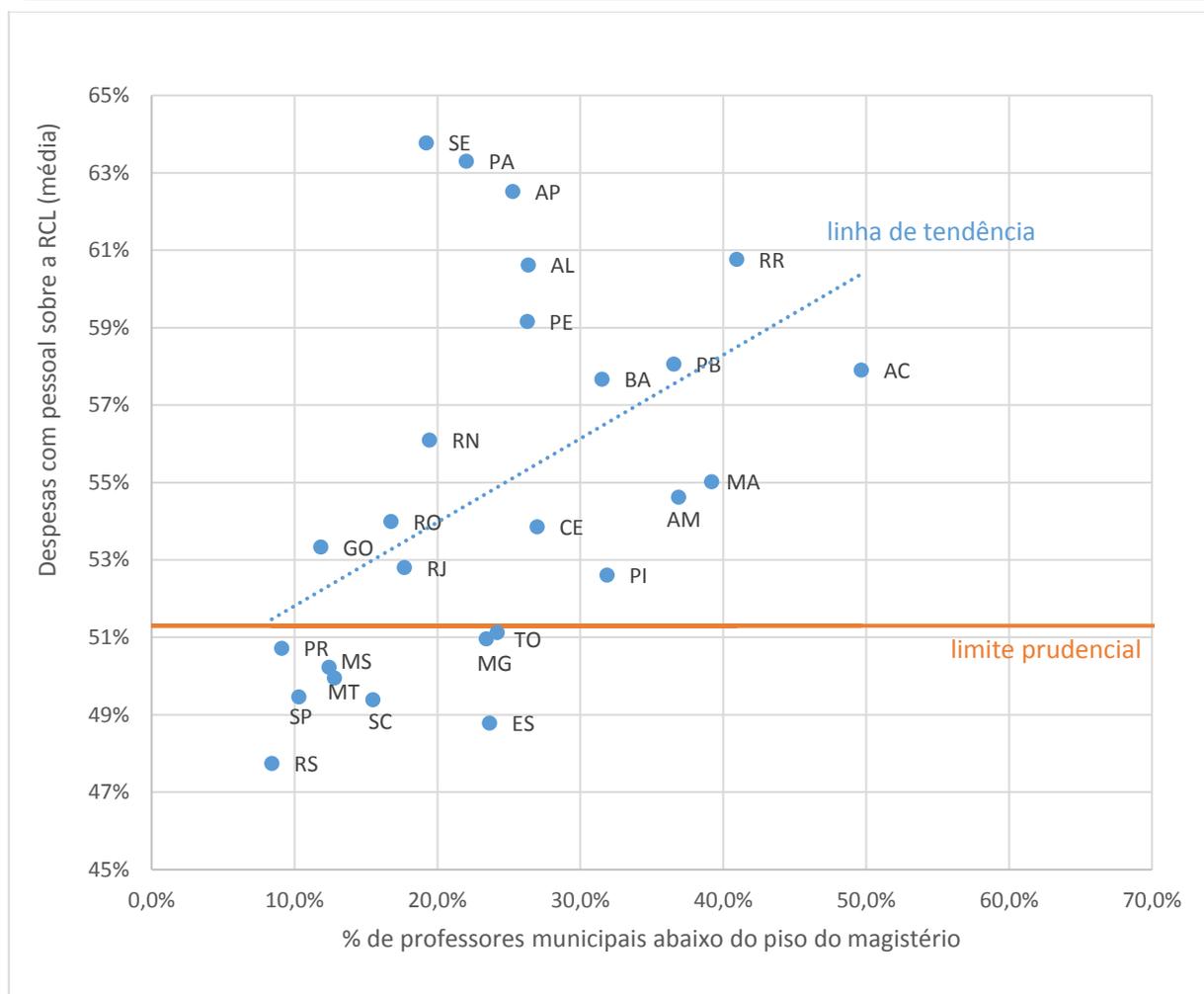
A exigência do pagamento do piso salarial nacional por parte dos entes federados gerou uma pressão adicional sobre o cumprimento dos limites de despesa de pessoal estabelecidos na LRF. Além do piso salarial em si, Abreu (2013) observa que a despesa de pessoal também aumenta por fatores como a amplitude ou dispersão salarial, a distribuição dos professores na carreira e a proporção de ativos e inativos no plano de carreira vigente. Assim, alguns governos estaduais vêm promovendo adequação dos planos de carreira do magistério, utilizando-se de: redução da dispersão salarial, aproximando os níveis salariais; pagamento por meio de subsídio, eliminando os adicionais e gratificações; e extinção do nível médio da carreira de magistério para desindexar a folha de pagamentos do piso nacional, o qual passaria a funcionar como remuneração mínima.

Para justificar a alegada escassez de recursos para cumprimento da política, os estados e municípios utilizaram principalmente o argumento de potencial descumprimento do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal dispositivo impõe aos estados e municípios que a despesa total com pessoal não pode exceder 60% da RCL. Este limite global é repartido entre os diversos poderes e órgãos dos entes, de modo que o limite específico do Poder Executivo é de 54%, no caso dos municípios, e de 49% nos estados. Adicionalmente, há um limite prudencial correspondente a 95% dos limites mencionados, a partir do qual os entes ficam impedidos de conceder reajustes salariais. Portanto, na prática, os municípios e os estados teriam sua despesa de pessoal limitada a 51,3% e 46,55% da RCL, respectivamente.

O gráfico a seguir apresenta a relação entre o percentual de professores municipais, por estado, com salário abaixo do piso e a média do percentual de despesas municipais com pessoal sobre a RCL.

## Gráfico 1 - LRF e Piso do Magistério nos Municípios - Média municipal por Estado

Fonte: SICONFI e RAIS



Percebe-se uma clara correlação positiva entre as variáveis, ou seja, os estados nos quais há um maior comprometimento das receitas municipais com despesas de pessoal são justamente aqueles nos quais há um maior percentual de professores municipais recebendo abaixo do piso. Além disso, percebe-se que, entre 26 estados, 17 apresentam média municipal de despesas com pessoal acima do limite prudencial de 51,3%, os quais compreendem Goiás, Rio de Janeiro e todos os estados das regiões Norte e Nordeste, exceto Tocantins. Dessa forma, embora os dados apresentados não afastem a possibilidade de que a limitação de despesas com pessoal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal esteja dificultando o cumprimento do piso do magistério por parte dos municípios, verifica-se que tal limitação, caso ocorra, estaria restrita aos municípios de menor renda, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Sobre esse

aspecto, é importante notar que, a despeito das desigualdades regionais verificadas no país, o piso salarial é homogêneo no território nacional.

Naturalmente não há como afirmar que o limite imposto pela LRF constitua um impeditivo para que os municípios cumpram o piso salarial dos professores. Isto porque o magistério representa apenas uma fração da folha salarial e não se avaliou aqui o nível de eficiência da gestão fiscal dos municípios, em termos de sua despesa com pessoal.

### 2.3. Piso Salarial e Fundeb

Mesmo com o reconhecimento da constitucionalidade da Lei 11.738/2008 por parte do STF em 2013 - retroativo a 2011, noticiava-se<sup>2,3</sup> o descumprimento do piso em muitos entes federados no país até 2017. Segundo De Souza Alves e Pimentel (2015), dados da SIMEC/PAR e da SASE/MEC, mostravam que 63% dos municípios e 70% dos estados declararam que não cumprem a Lei do Piso. Atualmente, o descumprimento parece ter se reduzido, mas, a cada reajuste anual do piso, reacende-se o debate acerca das restrições orçamentárias dos entes federativos<sup>4,5</sup>.

A dificuldade no pagamento do piso vem se agravando nos últimos anos em virtude da regra de reajuste, segundo a qual o valor do piso salarial é reajustado pela variação do valor mínimo por aluno do Fundeb, que é resultante da razão entre as receitas do Fundeb e a quantidade de matrículas após a complementação da União. O crescimento recente das receitas do Fundeb combinado com o efeito demográfico, que reduziu as matrículas no período, fez o valor por aluno crescer a taxas superiores ao crescimento das receitas dos entes federados. A disparidade entre as taxas de crescimento do piso e a das receitas impõe dificuldades adicionais ao cumprimento do piso salarial do magistério. Por isso, CNM (2016) defende a alteração do critério de reajuste do piso nacional do magistério e reivindica a aprovação do PL 3.776/2008, com a adoção do INPC para atualização do valor do piso, pois entende que aumentos reais devem ser negociados entre cada ente e seus profissionais.

Apesar de atualmente a União já direcionar até 10% da Complementação da União ao Fundeb ao pagamento do piso salarial dos entes federados, diversas proposições legislativas buscam periodicamente atribuir à União a responsabilidade de suportar a despesa adicional

---

<sup>2</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-01/menos-da-metade-dos-municipios-declararam-cumprir-o-piso-dos-professores-em>

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/educacao/noticia/maioria-dos-municipios-nao-paga-o-piso-salarial-aos-professores-diz-mec.ghtml>

<sup>4</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/01/02/interna\\_politica,928144/daqui-a-quatro-anos-prefeituras-nao-vao-arcas-com-piso-de-professores.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/01/02/interna_politica,928144/daqui-a-quatro-anos-prefeituras-nao-vao-arcas-com-piso-de-professores.shtml)

<sup>5</sup> <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,piso-salarial-dos-professores-da-rede-publica-sera-de-r-2455,70002133257>

necessária para cumprimento integral do piso salarial. Em especial, para os entes federados que apresentem dificuldades orçamentárias, o que, de certa forma, já ocorre atualmente. Naturalmente, há aqui um risco moral decorrente da eventual repartição da despesa. Se as condições impostas aos entes não forem objetivamente definidas, haverá sempre o incentivo de os entes subnacionais minimizarem as suas despesas para obterem o subsídio do governo federal.

Atualmente, há a obrigatoriedade legal de os entes subnacionais gastarem no mínimo 60% dos valores do Fundeb com o pagamento de professores ativos. Por exemplo, os entes que gastarem mais de 60% podem ser induzidos a reduzir esse percentual para 60% (mínimo legal) e transferir à União a responsabilidade do pagamento dos valores restantes. Com isso, terão mais recursos disponíveis para gastar em educação, pois a integralização seria uma conta de fechamento e a União complementaria o montante necessário para que os estados e municípios pagassem o piso salarial a todos os profissionais do magistério público da educação básica.

Tendo em vista a dificuldade em estimar este segundo impacto, realiza-se uma simulação simples para expor a magnitude do risco fiscal existente. O montante do Fundeb em 2018 foi de R\$ 149,2 bilhões e, no mínimo, R\$ 89,5 bilhões (60%) desses recursos deveriam ser gastos com o pagamento de professores ativos. Num cenário hipotético, considerando que estados e municípios gastassem 65% ou mais dos recursos do Fundeb com o pagamento de profissionais ativos e reduzissem esses gastos em 5% (sobre o total), o impacto financeiro para a União dessa redução do percentual do Fundeb que estados e municípios destinam ao pagamento de profissionais ativos seria de R\$ 7,5 bilhões, em valores de 2018.

O cenário descrito acima é bastante crível, pois, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2019), mais de 3100 municípios gastam acima de 75% dos recursos do Fundeb somente com a folha de pagamento dos profissionais do magistério público da educação básica. Este fato exige, portanto, a definição de critérios e limites claros para as responsabilidades de cada nível federativo nesta política.

### 3 Eficiência e Eficácia

O impacto educacional imediato do aumento do salário dos professores não é totalmente claro. Por exemplo, aumento salarial não altera alguns fatores que, conforme a literatura específica, melhoram o desempenho dos alunos, como infraestrutura, quantidade de aulas e tempo que o aluno permanece na escola, *accountability*, reforço escolar, material pedagógico e didática em sala de aula, dentre outros.

O aumento de gastos na educação só transforma a capacidade de ensino da escola se esses valores permitem mudar a dinâmica do ensino dentro da sala de aula (Murnane e Ganimian, 2014). O aumento incondicional dos salários não está associado à melhora da qualidade dos profissionais de ensino apesar de aumentar a oferta de professores (Behrman et al., 2014). Contudo, caso entenda-se que o objetivo estaria implicitamente associado à melhora na oferta educacional, não existem evidências unívocas de que essa ação causa melhora na qualidade da educação ou de que o atendimento das redes públicas será expandido (Hanushek, 1989; Betts, 1996; Oliveira, Franco e Menezes-Filho, 2014).

O crescimento do salário na rede pública pode não atrair os melhores professores porque a rede privada pode responder com o aumento de seus salários, não gerando efeitos diretos na qualidade do professor. Se o caminho da atratividade é incerto, a melhora da qualidade do professor, e da aula, dependem de treinamento. Assim, o aumento do salário dos professores somente melhoraria a qualidade do ensino se as escolas escolhessem e treinassem os melhores professores disponíveis. Os resultados relacionados aos diferenciais de salários poderiam ser muito diferentes se as escolas tivessem incentivos para alcançar um maior desempenho dos alunos e se os mecanismos para seleção de professores fossem alterados. (HANUSHEK, 1989, 2003, 2007)

Monteiro (2015) analisa a relação entre gasto público em educação e desempenho educacional e verifica que não há indicação de que os municípios que aumentaram os salários tiveram melhor desempenho educacional. Em um contexto no qual os salários iniciais são bastante baixos, aumentá-los pode fazer muita diferença, mas o mesmo pode não ocorrer quando os salários de professores não estão tão abaixo dos salários de mercado e, no Brasil, não há evidências claras de que a área de educação do Brasil é subfinanciada - o gasto por aluno no ensino fundamental em relação ao PIB per capita corresponde a 80% da média dos países da OCDE. A autora conclui que aumentos uniformes de salários sem estarem condicionados ao desempenho dos professores ou a mudanças diretas na forma de ensinar tendem a ser inócuos.

Silva Filho (2016) analisa o impacto do aumento exógeno e linear do salário dos professores na educação básica gerados pela aplicação do piso salarial do Fundeb sobre alguns indicadores. Estudou-se o impacto sobre o desempenho dos alunos, mensurado a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), sobre a qualidade dos professores, medida a partir do desempenho dos professores no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) e sobre a atratividade dos cursos superiores de formação de docente, medida por meio da qualidade dos entrantes nos respectivos cursos superiores de acordo com seu desempenho no Enem. Esse trabalho realizou enorme esforço de coleta de dados sobre os salários dos professores com o

apoio da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). De acordo com Silva Filho (2016), o aumento salarial incondicional não gerou uma expansão da proficiência escolar dos alunos, pelo menos no curto prazo. As estimativas obtidas com relação à qualidade dos professores indicam que a elevação salarial gerou efeitos leves sobre a qualidade dos professores e sobre a atratividade dos cursos relacionados à carreira docente.

Por fim, destaca-se a relação natural entre a escassez de recursos e os problemas de eficiência na gestão das políticas públicas, também na área de educação. Isto nos leva a ressaltar a necessidade de impor metas de eficiência, entre outras, para que os entes possam melhor prover a política de remuneração mínima dos profissionais da educação básica.

#### 4 Conclusão

Apesar da magnitude dos recursos educacionais destinados aos estados e municípios, constituídos principalmente pelo Fundeb, há uma discussão constante acerca da dificuldade dos entes em realizar o pagamento do piso salarial nacional para profissionais da educação básica.

Dados do Siconfi e da RAIS, indicam que, no caso dos municípios, há uma relação positiva entre proporção de professores que recebem abaixo do piso e comprometimento das receitas municipais com despesas de pessoal (17 dos 26 estados apresentam média municipal de despesas com pessoal acima do limite prudencial de 51,3% estabelecido pela LRF). Principalmente os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam maiores limitações. Portanto, eventuais desigualdades regionais de renda podem ser também um fator que contribui com o descumprimento do piso, que é único para todo o país.

Note-se, também, que os sucessivos aumentos reais do valor mínimo por aluno do Fundeb geram reajustes proporcionais no valor do piso salarial do magistério, dificultando o cumprimento da regra do piso pelos entes. Além disso, apesar de 10% da Complementação da União ao Fundeb ser destinada ao pagamento do piso salarial dos entes subnacionais, existem proposições legislativas que procuram atribuir à União a responsabilidade de arcar com todo o montante necessário para cumprimento integral do piso; há, neste caso, um risco moral decorrente da repartição de despesa, uma vez que pode haver incentivo aos entes a reduzirem sua despesa para receber subsídio da União. Esse risco deve, portanto, ser levado em conta nas análises dos impactos fiscais do piso salarial do magistério.

Outro debate relevante refere-se à sustentabilidade atuarial dos RPPS dos municípios, uma vez que a lei do piso se aplica também às aposentadorias e pensões dos profissionais do

magistério. Ressalte-se que, em muitos casos, as contribuições realizadas ao RPPS ocorreram com base em salários inferiores ao piso salarial nacional e as decisões judiciais recentes sobre o assunto suportam o entendimento de que os municípios devem arcar com a diferença entre o piso salarial e o valor pago pelo INSS.

A delimitação do problema seria mais adequada se, junto a essa dificuldade, estivesse associada investigação sobre a eficiência da gestão fiscal do ente, mais especificamente dos recursos educacionais, considerando a aplicação dos mínimos constitucionais em educação.

Por fim, a despeito de ser meritório melhor padrão remuneratório para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme analisado na seção 3, pesquisas acadêmicas não indicam efeito direto do aumento salarial sobre os resultados educacionais se esse aumento não estiver vinculado a incentivos corretos de performance. Diversos estudos apontam que aumentos uniformes de salários tendem a ser inócuos caso não estejam conjugados com outras políticas que condicionem esses aumentos ao desempenho dos professores ou a mudanças diretas na prática escolar.

## Referências

- ABREU, M. Desafios da Valorização do Magistério: Pagar o Piso Nacional e Assegurar as Horas-Atividade. *Revista Técnica CNM*, 2013.
- BEHRMAN, J. R., TINCANI, M., TODD, P. E.; WOLPIN, K. I. *The impact of school voucher systems on teacher quality in public and private schools: The case of Chile*. mimeo, U. of Pennsylvania, 2014.
- BETTS, J. R. Is there a link between school inputs and earnings? Fresh Scrutiny of an Old Literature. *Does money matter*, p. 141-91, 1996.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. Educação: por uma gestão eficiente da educação municipal. *Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020*. Brasília: CNM, 2016.
- \_\_\_\_\_. Valor do Piso Salarial do Magistério Público para 2019. *Nota Técnica nº 04/2019*.
- DE SOUZA ALVES, C. A.; PIMENTEL, A. M. O Piso Salarial Profissional Nacional dos professores da educação básica pública: desafios atuais e perspectivas. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, v. 5, 2015.
- HANUSHEK, E. A. The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, v. 18, n. 4, p. 45-62, 1989.
- \_\_\_\_\_. Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 19, n. 2, p. 141-164, 1997.
- \_\_\_\_\_. The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, v. 113, n. 485, 2003.
- MONTEIRO, J. Gasto Público em educação e Desempenho escolar. *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, n. 4, p. 467-488, 2015.
- MURNANE, R. J.; GANIMIAN, A. Improving educational outcomes in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. *NBER Working Paper*, n. w20284, 2014.
- OLIVEIRA, A. P.; FRANCO, A. M.; MENEZES-FILHO, N. Impactos do Fundef sobre matrículas, docentes e escolas em São Paulo. In: Barjas Negri; Haroldo da Gama Torres; Maria Helena Guimarães de Castro. (Org.). *Educação Básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. 1ed. São Paulo: FDE, pp. 37-81, 2014.
- SILVA FILHO, G. A. *Higher Salaries, More Teaching, Better Performance?* The effects of the introduction of the minimum salary for teachers in Brazil. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) - FGV/EESP. São Paulo, 2016.