

# DESPESAS COM PESSOAL DA EDUCAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS

## ■ AUTORES

Cibele Franzese, Pedro Marin, Guilherme Andrade e Gabriela Marin

Realização:

**consed**  
Conselho Nacional de Secretários de Educação



## SUMÁRIO

Introdução	5
1. Perfil das despesas com pessoal da Educação nos estados brasileiros	8
2. Análise estatística: Que variáveis explicam a variação da folha de pagamento?	26
3. Relato das oficinas	34
4. Conclusões	45

## Agradecimentos

Agradecemos ao Instituto Unibanco não só pelo financiamento da pesquisa, mas por todo apoio técnico ao longo do processo. Agradecemos também ao Consed pela parceria e por se dispor a intermediar a discussão de um assunto tão complexo quanto fundamental que é a gestão da Educação.

Por fim, agradecemos a participação dos técnicos e a disposição de todos em compartilhar dados, conhecimentos e expor seus desafios ao grupo. São todos partícipes deste relatório:

UF	NOME DO TÉCNICO
AC	Marta Liane Lima Pires da Silva
AL	Carlos Henrique Palmeira Chaves
AP	Fernanda de Almeida Guimarães
AP	Jordana Araújo da Cunha
BA	Ana Grácia de Oliveira Teixeira
CE	Marta Emília Silva Vieira
DF	Neder Nunes Araújo
ES	Fabiana Negreli Passos Moreira
GO	Manoel Eloy de Melo Oliveira dos Santos
MA	Orlanda de Barros Pessoa Helal
MG	Antonio David de Sousa Junior
MS	Paula Araujo dos Santos
MT	Rogério Alves Teodoro
PA	Darciolda Batista da Silva
PB	Ana Carolina Vieira Lubambo de Britto
PE	Elizabeth Cavalcanti Jales
PI	Carla Almeida Santos
PR	Grazielle Andriola
RJ	Gustavo Kulnig
RN	Francisco de Assis Silva
RO	Evandro Cezar Toneto
RR	Raimundo Nonato da Costa Saboia Vilarins
RS	Néri Teresinha Flor de Barcelos
SC	Paulo Andrade
SE	Flavia Kelly Alves Lima
SP	Claudio Quadrini
TO	Ângela Maria Engel Jungblut

## Introdução

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa “Despesas de Pessoal na Educação Estadual” realizada sob demanda do Instituto Unibanco, em parceria com o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), durante o período compreendido entre os meses de agosto de 2017 e 2018.

A parceria com o Consed realizou-se por meio do Grupo de Trabalho de Financiamento que, tendo concluído uma análise das fontes de receita da Educação nos estados (PERES; TIBÚRCIO 2017<sup>1</sup>), decidiu debruçar-se sobre as despesas.

A preocupação manifestada pelo Consed foi buscar mais eficiência nas despesas de Educação de maneira a obter melhores resultados com os recursos destinados à área. Considerando ser a despesa de pessoal a principal na função Educação, a opção foi obter mais informações sobre esta modalidade de gasto objetivando traçar um perfil deste gasto na esfera estadual de governo.

Tendo em vista que há pouca informação sobre como é composta a despesa de pessoal nos estados, optou-se por realizar um estudo exploratório a partir de alguns dos principais fatores de gestão de pessoas que influenciam na folha de pagamento.

Desta forma, a pesquisa teve dois objetivos principais: 1) traçar um perfil das despesas de pessoal na Educação dos estados brasileiros; 2) observar quais medidas de gestão de pessoas mais promovem o crescimento da folha de pagamento.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a coleta de dados primários a partir do preenchimento de uma plataforma *on-line* – criada e disponibilizada no âmbito do Grupo de Trabalho do Consed – para que servidores responsáveis pela área de recursos humanos da Educação dos estados, indicados pelos Secretários de Educação, pudessem inserir diretamente dados de sua folha de pagamento.

A inserção de dados foi dividida em duas etapas:

*Primeira:* Número de servidores e total anual da folha de ativos e inativos para cinco anos – 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. Para a informação do número de servidores solicitou-se o mês de agosto de 2017 para que não houvesse distorção em razão de possíveis professores temporários demitidos ao final do ano letivo.

*Segunda:* Informação de dados mais detalhados sobre remuneração e tempo de serviço nas carreiras da Educação: Nome da carreira; Carga horária; Modalidade de remuneração praticada na carreira (Vencimento/salário-base ou Subsídio); Número de servidores por categoria e por tempo de permanência na carreira (Número total de: servidores efetivos, servidores temporários, servidores afastados/licenciados por problemas de saúde); Número de servidores por status (ocupando cargos comissionados; ocupando cargos comissionados privativos de servidor efetivo; com função gratificada; cedidos que continuam sendo pagos pela Secretaria de Educação; com abono de permanência); Remuneração total média e salário-base médio dos servidores por tempo de permanência na carreira – de 0 a 5 anos, 5 a 10, 10 a 15, 15 a 20, 20 a 25, mais de 25 anos;

<sup>1</sup> PERES, Ursula Dias e TIBÚRCIO, Rogério Machado Limonti. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/consed/gt-financiamento/documentos>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

aposentados; Descrição dos Benefícios ou Gratificações da carreira informada (fixos, variáveis em função do salário-base, variáveis em função do desempenho, com reflexo na definição dos proventos de aposentadorias); Reajustes dos últimos cinco anos e previstos para os próximos cinco anos (salário-base/ subsídio e gratificações); e Índice de absenteísmo na carreira.

O preenchimento dos dados foi supervisionado pela equipe de pesquisa e as dúvidas atendidas por meio de um chat disponível na plataforma, bem como por um endereço de e-mail exclusivo para a pesquisa. Após o recebimento dos dados, foram feitas as primeiras análises e retomou-se o contato com os estados objetivando corrigir eventuais inconsistências no preenchimento ou buscar adicionar informações em casos de incompletude.

Após cada uma das fases de preenchimento e saneamento de inconsistências por meio virtual, foi realizada uma oficina presencial para apresentação e discussão das análises. Concluídas as duas fases de coleta de dados e realizadas duas oficinas nos meses de novembro de 2017 e março de 2018, infelizmente não foi possível incluir todos os estados na análise, seja por ausência de preenchimento de alguns dos dados solicitados, seja por incoerência nos dados preenchidos. Terminada a segunda oficina houve um último esforço de coleta e aperfeiçoamento dos dados coletados com a realização de videoconferências individuais com 18 estados para verificação final dos dados informados.

O primeiro objetivo da pesquisa – traçar um perfil das despesas de pessoal na Educação dos estados brasileiros – foi cumprido a partir de análise descritiva, apresentada por meio de uma série de gráficos por estado e de maneira comparada entre todos. Os técnicos de RH

participantes receberam, individualmente, a análise do seu estado e, todos, a análise comparada entre os estados, omitidos os nomes dos estados por solicitação expressa do Consed para garantir o sigilo das informações. A mesma preocupação reflete-se neste relatório, no qual não é possível identificar os estados por nome. Cada estado (e o DF) é representado por um número aleatório único ao longo do relatório.

Considerando a total ausência de dados públicos sobre o assunto, a análise descritiva permitiu obter várias informações relevantes sobre o comportamento da folha de Educação nos estados ao longo dos cinco anos pesquisados. Esta análise é apresentada no Capítulo 1.

No que se refere ao segundo objetivo de pesquisa – observar quais medidas de gestão de pessoas mais promovem o crescimento da folha de pagamento entre 2012 e 2016 –, foi realizada uma análise de 18 estados<sup>2</sup> a partir de uma regressão linear da variável dependente “variação na folha de pagamento” em função das seguintes variáveis independentes: 1) reajuste salarial; 2) variação do número de professores contratados; 3) composição da remuneração (salário-base e total de vencimentos); 4) disponibilidade de professores (considerando absenteísmo, cessão e nomeação para cargos de chefia); 5) porcentagem de temporários em relação ao total de servidores; 6) evolução temporal na carreira (% de contratados entre 1 e 10 anos; 11 e 19 anos, e 20 anos ou mais); 7) amplitude na carreira (diferença salarial entre início e final de carreira);

A título de complementação realizamos uma *cluster analysis* hierárquica baseada na média do grupo que indica quais estados são mais parecidos entre si com base na distância entre

---

<sup>2</sup> Conforme já mencionado, após diversas verificações dos dados junto aos técnicos responsáveis, 18 estados informaram dados completos e aparentemente consistentes.

eles num espaço multidimensional das mesmas variáveis. O objetivo foi compreender se existe alguma possibilidade de agrupamento dos perfis de folha de pagamento em padrões que nos permitam, no futuro, pensar categorias ou padrões de comportamento de despesa entre os estados. Essas análises – regressão linear e *cluster* – são apresentadas no Capítulo 2.

Inicialmente pensadas como estratégia de validação e coleta de dados quantitativos, as duas oficinas presenciais trouxeram contribuições qualitativas importantes. O compartilhamento de experiências entre os técnicos demonstrou um aspecto formativo

relevante ao permitir que os servidores envolvidos com a folha pudessem olhar para os dados com os quais trabalham diariamente de maneira analítica e em comparação com os demais estados. Neste processo foram identificadas muitas dificuldades comuns, assim como boas práticas, que foram generosamente compartilhadas entre os diferentes estados. O relato qualitativo destas oficinas encontra-se no Capítulo 3.

Por fim, o Capítulo 4 apresenta as conclusões gerais e alguns temas cujas discussões realizadas demonstraram ser relevantes e podem merecer aprofundamento.

## 1. Perfil das despesas com pessoal da Educação nos estados brasileiros

Como apontado na Introdução, foram solicitados dados da folha de pagamento das Secretarias Estaduais de Educação, assim como informações sobre as carreiras de professor existentes em cada estado em suas diferentes cargas horárias. A partir dos dados coletados com a contribuição dos técnicos da área de Recursos Humanos das Secretarias Estaduais de Educação foi possível elaborar um perfil da despesa de pessoal da Educação dos estados participantes da pesquisa.

Os dados foram coletados em duas etapas. Inicialmente foram solicitados dados referentes à evolução do número de servidores ativos e inativos da Educação e à despesa total com sua respectiva remuneração no período 2012-2016. Esperava-se que esses dados pudessem fornecer um panorama da trajetória, tanto da composição da força de trabalho da Educação nos estados brasileiros quanto da evolução de seu custo ao longo do tempo. Buscou-se compreender, desta forma, se os estados que compõem a federação brasileira têm contratado ou reduzido o número de professores ativos, qual o ritmo de aposentadorias e de que forma esses movimentos estariam relacionados com a evolução da despesa com servidores da Educação ativos e inativos.

Os dados solicitados nesta primeira etapa possuem alto nível de agregação e, portanto, pouco detalhamento. Ainda assim, constituem um requisito preliminar para qualquer tentativa de comparação entre as diferentes realidades da federação e compreensão dos problemas enfrentados pelos gestores estaduais. Cabe ressaltar o ineditismo do esforço de compilação de um banco de dados que contemple as informações descritas acima. Não há nenhum

repositório em que estejam prontamente disponíveis e tampouco pesquisa anterior que tenha compilado tais informações. Não há forma preestabelecida para consultar quem ou quantos são os servidores ativos e inativos em cada estado – esses dados não são compilados nacionalmente e tampouco estão disponibilizados de forma agregada pelos estados em seus portais de transparência ou sites das Secretarias Estaduais de Educação. Do ponto de vista da despesa, muito embora a Secretaria do Tesouro Nacional compile dados da execução orçamentária dos entes federativos brasileiros, a forma como os dados são compilados e divulgados permite apenas recortes por função orçamentária ou grupo de despesa. Ou seja, é impossível consultar simultaneamente as subfunções ligadas à Educação Básica e o grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”. Os portais de transparência dos estados, por sua vez, apresentam grandes diferenças quanto a suas funcionalidades e forma de classificação dos dados, tornando-se necessário recorrer aos técnicos de orçamento e RH que trabalham diariamente com esses dados para obter informações confiáveis.

Um total de 24 estados forneceram dados referentes a esta primeira etapa da pesquisa. No entanto, por diversos motivos, nem todos conseguiram enviar a totalidade dos dados solicitados – número de servidores ativos e inativos no período 2012-2016 e respectiva folha de pagamento do período. Em especial, houve bastante dificuldade por parte dos técnicos em obter dados relacionados aos servidores em inatividade – apenas 19 estados conseguiram informar total ou parcialmente estes dados. Esta dificuldade está relacionada ao fato de que a folha de inativos é normalmente gerenciada por um instituto de previdência estadual que em alguns casos não responde às demandas de informação por parte dos técnicos das Secretarias de Educação ou, ainda, não consegue produzir os dados com o recorte solicitado. A dificuldade na obtenção de informações confiáveis constituiu um obstáculo

ainda maior na segunda etapa de coleta, conforme abordaremos mais adiante.

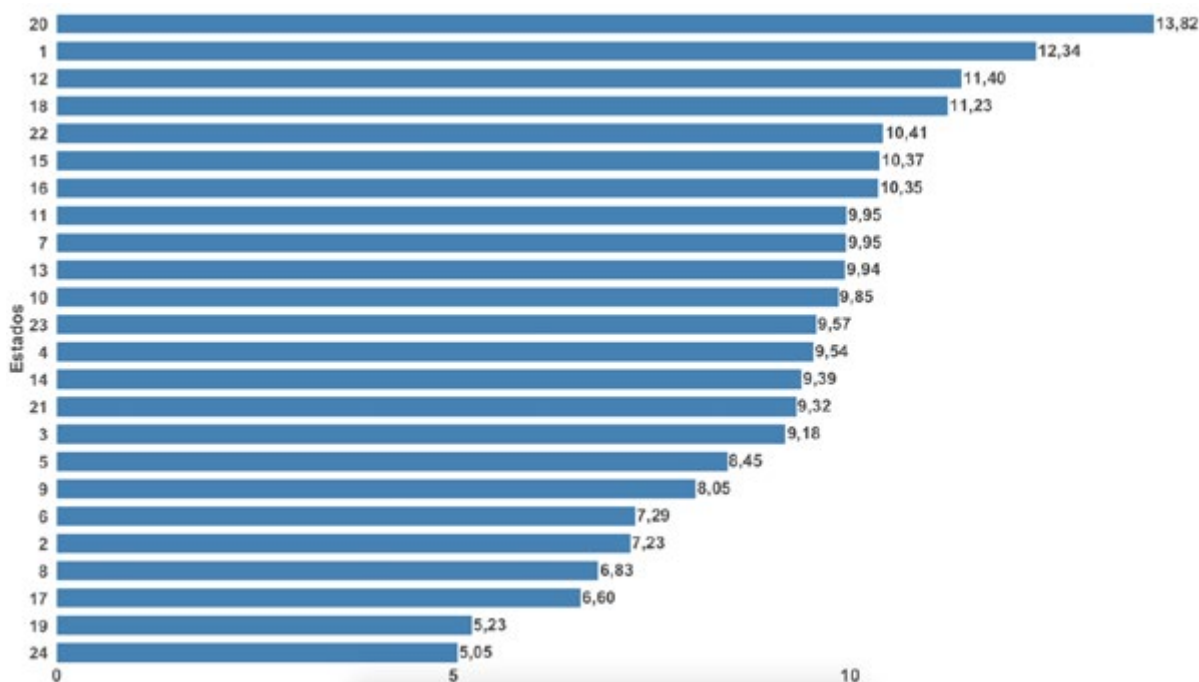
Mesmo com todas estas dificuldades, o resultado deste esforço de levantamento de informações, que exigiu quase um ano de trabalho e envolveu mais de 30 pessoas, é positivo. Os quadros a seguir, cujo objetivo é delinear um panorama descritivo acerca das despesas com pessoal da Educação nos estados brasileiros, evidenciam a representação da maior parte dos estados, a heterogeneidade de experiências e a complexidade do tema. Uma vez que estes quadros têm finalidade principalmente descritiva, tendo em vista o ineditismo dos dados trabalhados, optou-se por incluir o maior número possível de estados em cada quadro. Ou seja, os estados foram incluídos nos quadros comparativos mesmo nos casos de fornecimento incompleto das informações solicitadas, após sua validação pelos próprios técnicos, assim permitindo sua inclusão. Assim sendo, os quadros a seguir contam com

diferentes números de estados comparados, variando de 18 a 24 conforme a disponibilidade das informações requeridas para que o estado pudesse ser retratado.

### Número de servidores e despesa com pessoal da Educação: A situação em 2016

Em relação ao número de servidores ativos da Educação no último ano para o qual foram solicitados dados (2016) é possível observar óbvias diferenças de magnitude, o que é esperado ante as disparidades do tamanho das redes e diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico dos entes federativos brasileiros. O **Gráfico 1** reflete um esforço de normalização que possibilita alguma comparação entre os estados, levando-se em conta as diferenças de tamanho de suas redes de Educação Básica, com o cálculo de um índice que indique o número de servidores da Educação para cada 100 alunos da rede, conforme levantamento do Censo Escolar de 2016.

**Gráfico 1.** Número de servidores ativos por 100 alunos por estado em 2016



**Fonte:** Levantamento próprio e Censo Escolar 2016 (24 estados).

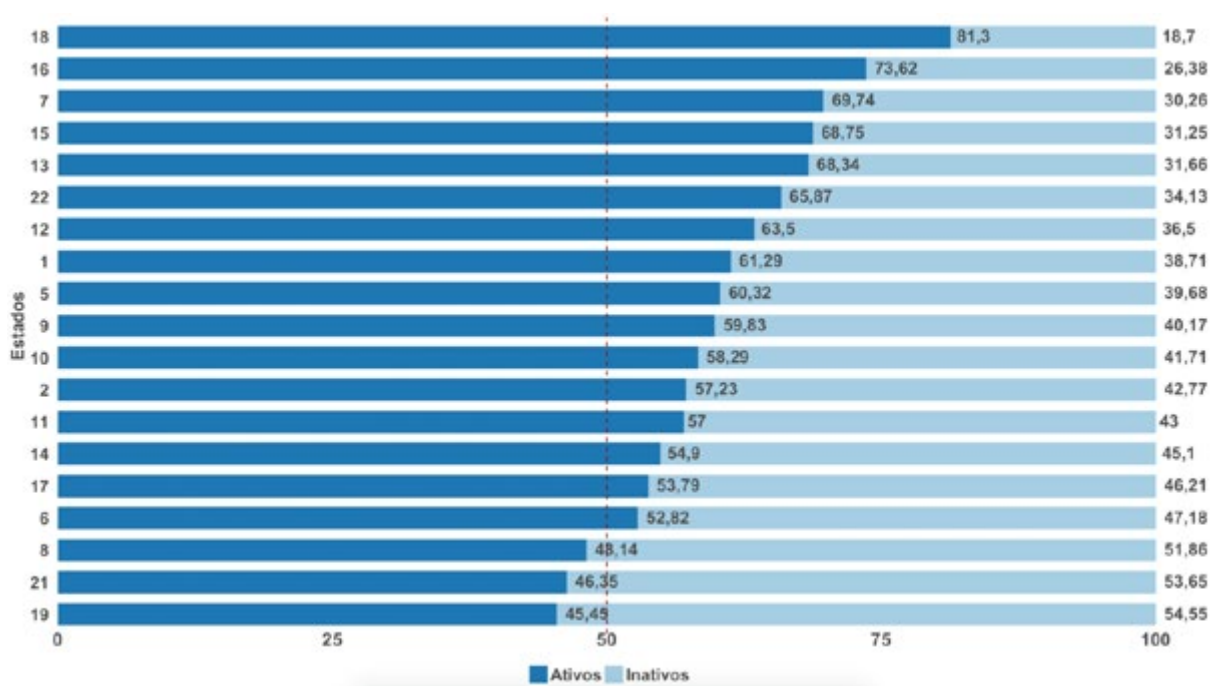


A rede do Estado 20 é a que possui mais servidores por aluno (13,8). Já a com menor índice de servidores por aluno (estado 24) possui menos da metade deste número, totalizando 5. O valor mediano é de 9,55.

No **Gráfico 2** buscou-se comparar a proporção entre o número de servidores ativos e inativos dos estados da nossa amostra. Proporções maiores de servidores inativos na folha de pagamento podem indicar dificuldade na renovação da força de trabalho por conta do

impacto orçamentário da folha de aposentados, e, ainda, apontam a necessidade de medidas acerca do crescimento da folha de inativos, considerando que não é coberta pelo Fundeb, que é a principal fonte de financiamento da Educação nos estados. Na maioria dos estados brasileiros ainda não foi implementada a possibilidade de Reforma da Previdência permitida pela Emenda Constitucional n. 41/2003, que acaba com a integralidade do salário recebido na ativa mediante instituição de uma previdência complementar.

**Gráfico 2.** Proporção do número de servidores ativos e inativos no número total de servidores da Educação<sup>3</sup>



**Fonte:** Levantamento próprio (19 estados).

Apesar de a grande maioria dos estados possuir mais servidores ativos do que inativos, a disparidade de magnitude de servidores inativos também é grande entre eles: a proporção de inativos varia de 18,7% (estado 18) a 54,55% (estado 19). O valor mediano é de 40,17%.

Isto não significa, porém, que os estados com o maior número de servidores ativos e/ou

inativos tenham os maiores gastos com folha. Como é possível observar na **Tabela 1**, o terceiro estado com a maior despesa de pessoal ativo em 2016 era somente o nono maior em percentual de servidores ativos, como visto. Estas diferenças são reflexo da política de remuneração de cada estado, uma vez que os salários e benefícios previdenciários variam consideravelmente, como veremos mais adiante.

<sup>3</sup> Devido a uma aparente inconsistência no dado informado o estado 3 foi excluído deste quadro.

**Tabela 1.** Despesa de pessoal ativo, 2016

Estado	Ativo
1	6.772.588.390
13	6.274.783.421
5	4.131.418.019
21	3.358.129.827
19	3.079.034.986
11	2.464.782.953
17	2.404.332.219
7	2.185.343.532
2	1.936.950.762
9	1.876.234.980
22	1.532.889.474
24	1.393.143.784
15	1.375.886.198
18	961.022.336
4	856.331.118
6	796.381.047
8	729.455.509
14	713.006.541
23	698.757.778
12	642.195.990
16	633.327.078
10	620.903.179
3	521.717.580
20	377.314.007

**Fonte:** Levantamento próprio e Censo Escolar 2016 (24 estados).

O mesmo ocorre com as despesas de pessoal inativo (**Tabela 2**), sendo que os estados com o maior número de servidores inativos não são necessariamente os que possuem o maior gasto com esta categoria, provavelmente refletindo variações consideráveis nos valores dos benefícios previdenciários concedidos. Como se pode observar, os estados que possuem em

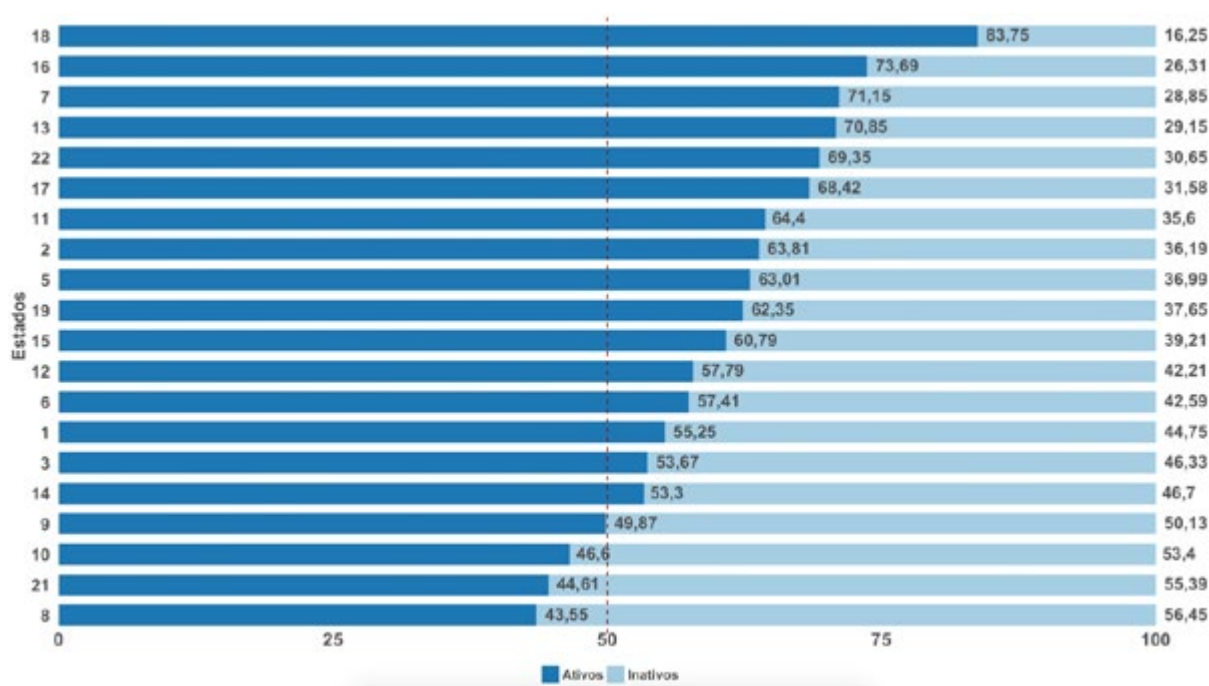
torno de 50% ou mais de servidores inativos são: 17 (46,21%), 6 (47,18%), 8 (51,86%), 21 (53,65%) e 19 (54,55%). Já segundo o **Gráfico 3**, os estados que proporcionalmente gastam em torno de 50% ou mais da sua folha com inativos são diferentes, com exceção dos 8 e 21: 3 (46,33%), 14 (46,7%), 9 (50,13%), 10 (53,4%), 21 (55,39%), 8 (56,45%).

**Tabela 2.** Despesa de pessoal inativo, 2016

Estado	Ativo
1	5.484.863.471
21	4.169.631.093
13	2.581.635.948
5	2.425.698.747
9	1.886.118.097
19	1.859.369.982
11	1.362.273.626
17	1.109.708.735
2	1.098.390.882
8	945.635.416
15	887.583.498
7	886.228.856
10	711.590.007
22	677.506.766
14	624.597.888
6	590.684.957
12	469.110.497
3	450.297.945
16	226.153.557
18	186.452.487

**Fonte:** Levantamento próprio (20 estados).

**Gráfico 3.** Proporção de despesas com ativos e inativos na folha total em 2016

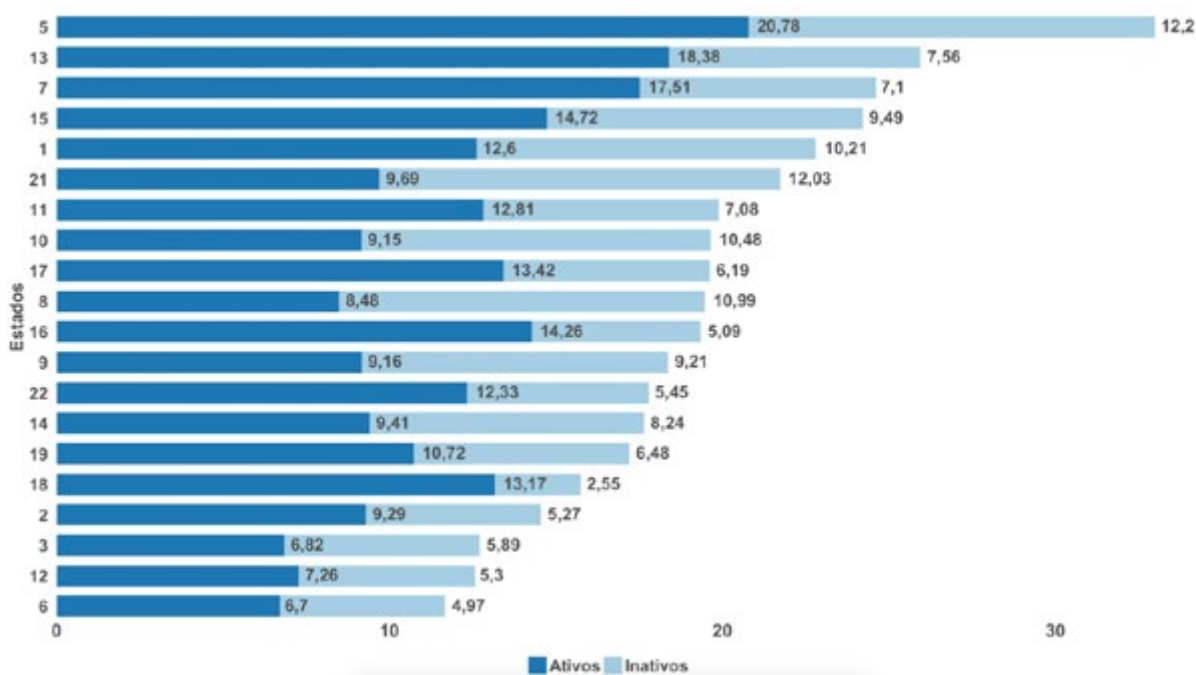


**Fonte:** Levantamento próprio (20 estados).

Como forma de melhorar a comparabilidade do gasto de folha de pessoal da Educação entre os estados, além de termos uma melhor dimensão do quanto esta rubrica ocupa no orçamento de

cada um, relacionamos a despesa com pessoal ativo e inativo da Educação, informada pelos estados, com sua Receita Corrente Líquida – RCL (**Gráfico 4**).

**Gráfico 4.** Despesa pessoal (ativo e inativo) como percentual da RCL em 2016



**Fonte:** Levantamento próprio (20 estados).

Esses dados demonstram a importância da despesa com pessoal da Educação nos orçamentos estaduais e uma importante variação entre eles. Enquanto no estado em que a despesa ocupa o menor percentual da RCL (estado 6), esta despesa alcança 11,7% da capacidade anual de arrecadação, no estado 5 este valor chega a 33%, fortemente puxado pela despesa com servidores ativos. Estas diferenças refletem variações na política de remuneração entre os estados, diferentes atribuições na política de Educação (no caso do estado 5), mas também diferentes realidades do ponto de vista da capacidade de arrecadação.

Além disso, é possível observar que a proporção desta despesa em relação à RCL não está necessariamente relacionada à despesa total com ativos e inativos ou ao número de servidores ativos no estado. O estado 19, por exemplo, ocupa a 5ª posição no ranking de despesa total com ativos e 6ª na despesa total com inativos, mas é o 15º em proporção da RCL.

A maioria dos estados possui gastos com pessoal ativo maiores que com inativo em proporção à RCL, em coerência com os resultados apresentados no **Gráfico 3**. Por outro lado, os estados 8, 10 e 21 destacam-se novamente como casos em que a proporção de gastos com inativos é igual ou superior àqueles com ativos.

Esses dados referentes ao ano de 2016 demonstram um claro panorama de heterogeneidade entre os estados que dará a tônica da abordagem das próximas análises. Questões que podem ser problema para um estado não necessariamente o são para outro, de forma que qualquer abordagem normativa que busque responder aos desafios do financiamento da Educação nos estados deve

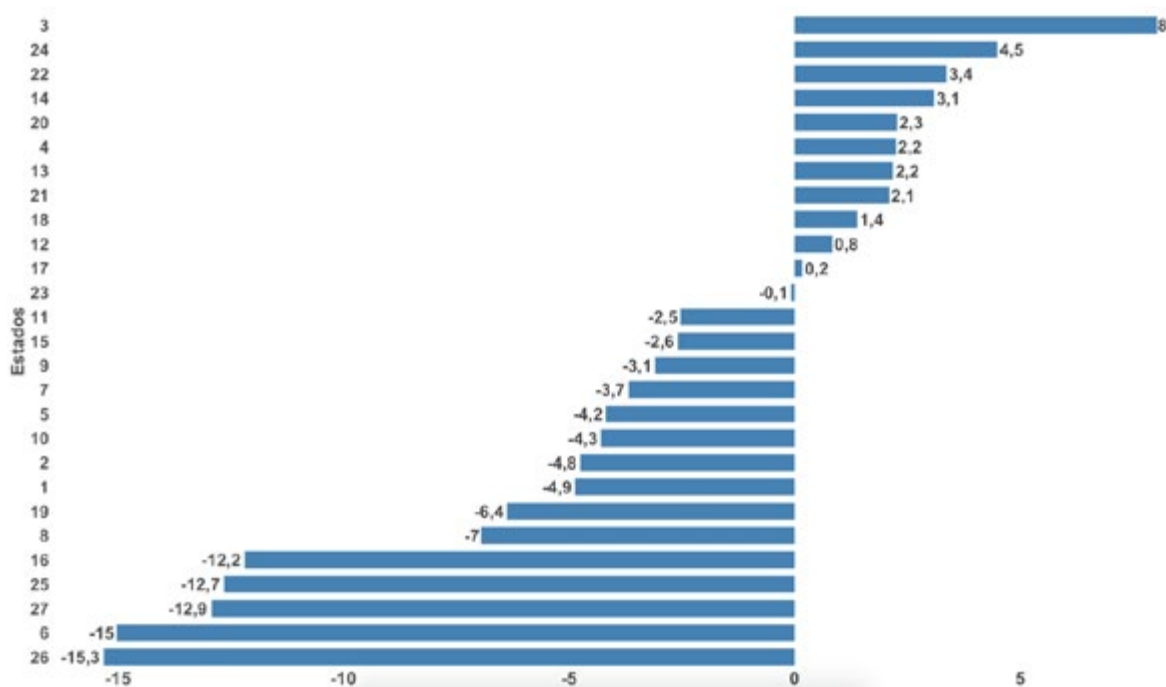
necessariamente levar em conta as peculiaridades de cada caso.

### Número de servidores e despesa com pessoal da Educação: Comparando a trajetória recente (2012-2016)

Uma vez conhecida a situação da nossa amostra em 2016 e o elevado grau de heterogeneidade que a caracteriza, novas comparações foram feitas buscando compreender a trajetória do número de servidores e despesa com Educação no período 2012 a 2016. O objetivo dessas análises é compreender de que forma esses números têm evoluído, buscando entender se os estados têm aumentado ou diminuído o número de servidores em atividade, qual o ritmo de aposentadorias, e, por fim, como esses movimentos impactam a despesa.

De especial interesse para esta pesquisa é compreender como essas trajetórias se relacionam com dois fenômenos socioeconômicos que marcam o período analisado. Em primeiro lugar, é notório que a forte crise que atingiu a economia brasileira impactou a capacidade de arrecadação de todos os entes federativos brasileiros principalmente a partir do ano de 2015, o que se reflete em uma queda ou estagnação real da RCL na maior parte dos estados a partir desse ano, em especial aqueles com receitas oriundas da produção e beneficiamento de petróleo. Para se ter uma ideia da magnitude do impacto da crise, o conjunto dos estados brasileiros perdeu cerca de 6% da sua recente corrente líquida no período 2014-2016. O **Gráfico 5** nos permite observar como cada estado foi impactado. É razoável supor que, ante esse cenário, parte dos estados se viu forçada a buscar estratégias para controlar o crescimento da sua despesa primária, da qual as despesas com pessoal da Educação compõem parte significativa.

**Gráfico 5.** Percentual de variação real da RCL dos estados brasileiros no período 2014-2016 (índice de correção: IPC-A)

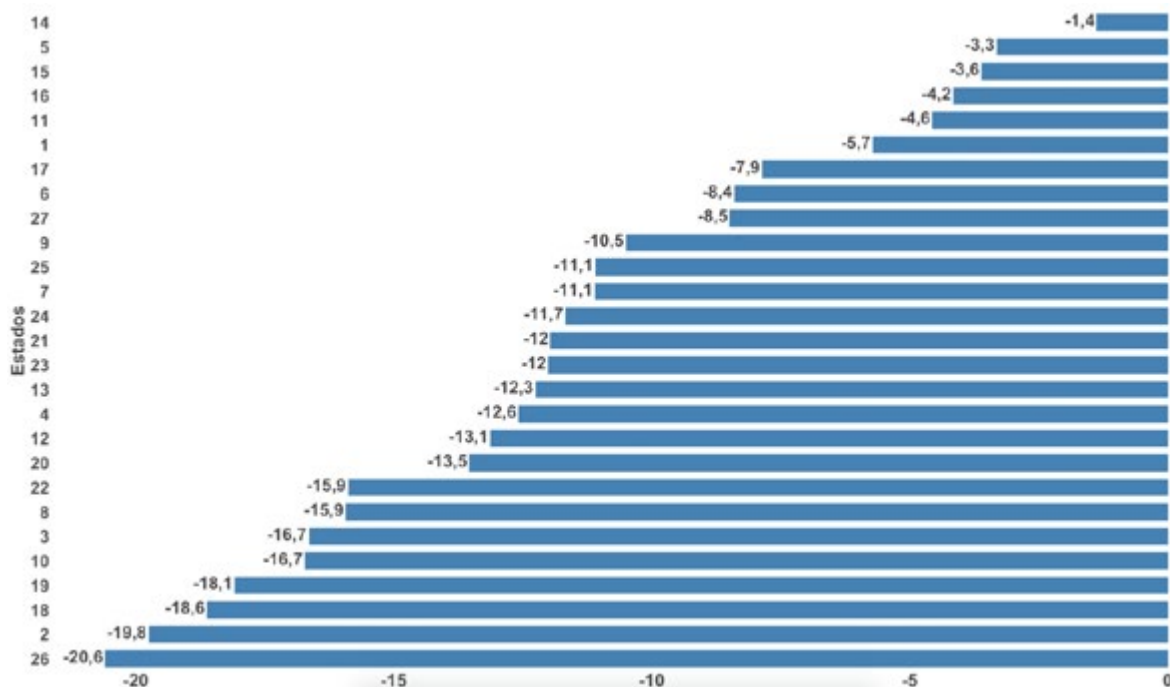


**Fonte:** Finanças do Brasil – Finbra (2014-2016)

O segundo fenômeno de interesse tem relação com a inversão da pirâmide demográfica no Brasil e a queda do número de matrículas na Educação Básica. De acordo com os dados do Censo Escolar, é possível observar que,

embora este fenômeno afete diferentemente cada estado, todos tiveram algum nível de redução do número de matrículas no período analisado, variando entre 1,4% e 20,6%.

**Gráfico 6.** Percentual de variação do número de alunos 2016-2012



**Fonte:** Censo Escolar 2012-2016.

Considerados em conjunto, os cenários de crise econômica e redução do número de matrículas sugerem a adoção de estratégias que visem à redução da despesa com pessoal ativo da Educação. No entanto, como já visto, este gasto é visto como uma despesa incompressível, considerando principalmente a estabilidade funcional inerente ao regime jurídico único e ao crescimento vegetativo da folha decorrente de

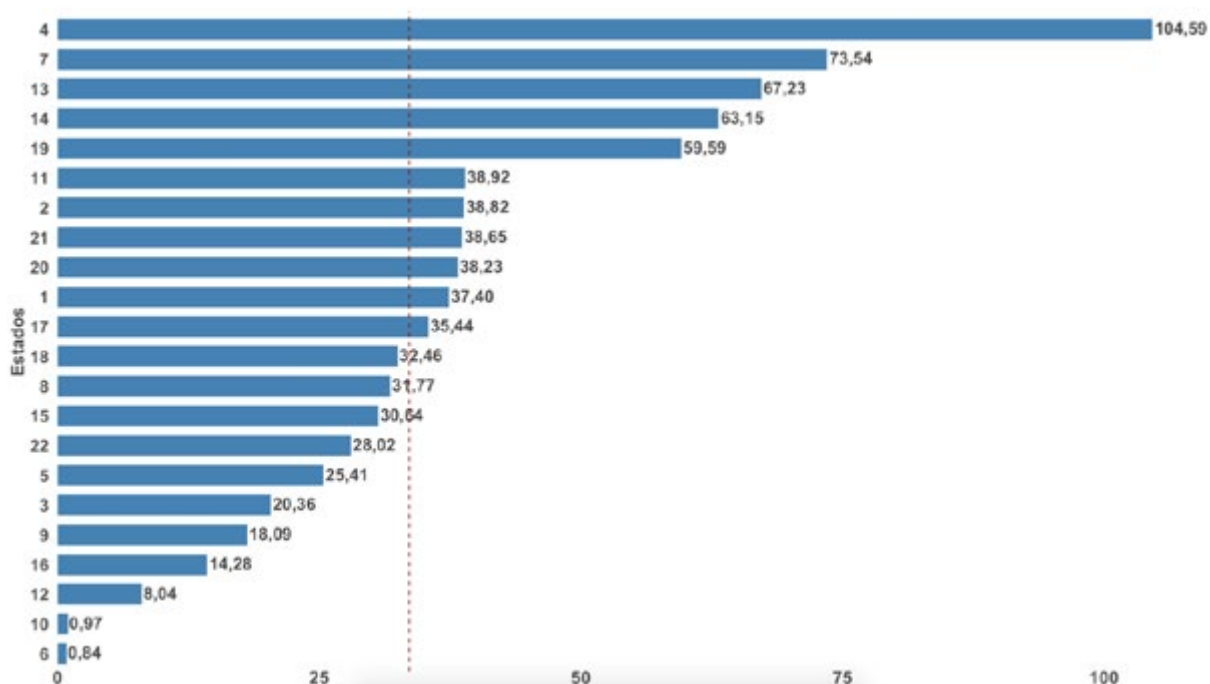
adicionais por tempo de serviço e de progressões e promoções previstas em lei.

No entanto, o levantamento de dados e as oficinas realizadas evidenciam que parte dos estados tem lançado mão de diversas ações no sentido de conter a despesa com pessoal da Educação, pelo menos no que se refere aos servidores em atividade.

O **Gráfico 7** demonstra, mais uma vez, um quadro bastante heterogêneo no que diz respeito à evolução recente da despesa com pessoal ativo da Educação. Além disso, é

surpreendente observar que em 11 estados a despesa com pessoal ativo da Educação apresenta crescimento real abaixo da inflação acumulada no período (33,6%).

**Gráfico 7.** Percentual de variação da despesa com pessoal ativo da Educação no período 2012-2016



**Fonte:** Levantamento próprio (22 estados). A linha vertical vermelha representa a inflação acumulada no período (33,6%).

Se admitirmos um cenário em que a despesa com pessoal ativo é comprimível, e que esta compressão pode ser desejável dependendo do cenário econômico, demográfico e das demandas da rede educacional de cada estado, torna-se fundamental compreender que tipo de estratégias podem ser adotadas para perseguir este resultado.

Com base no levantamento teórico e nas informações qualitativas coletadas durante as duas oficinas realizadas, chegou-se a um conjunto de possíveis estratégias relevantes que podem ser empregadas com o objetivo de conter o crescimento da despesa com pessoal da Educação. Primeira, os estados podem escolher

**não contratar novos professores**, ou seja, deixar de repor a mão de obra que gradualmente ingressa na inatividade. Isto pode ser feito, por exemplo, por meio da gestão do número de funcionários **temporários**, que podem ter seus contratos não renovados no momento em que não houver mais carga horária disponível. Os estados também podem conceder **reajustes salariais abaixo da inflação**, o que significa, em termos reais, deflacionar a folha de pagamento da Educação. No entanto, reajustes salariais não são os únicos mecanismos de aumento da remuneração dos profissionais na Educação. A **composição da remuneração** em termos de salário-base e “penduricalhos<sup>4</sup>” e a **progressão na carreira** compõem o chamado “crescimento

<sup>4</sup> Termo comumente empregado pelos profissionais da área de gestão de RH para as parcelas adicionais ao salário ou vencimento base.



vegetativo”, melhorias automáticas na remuneração dos professores previstas nas leis estaduais que independem de concessão voluntária de reajuste salarial por parte do governo. Por fim, o tema do **absenteísmo** é sempre bastante relevante em qualquer discussão sobre RH da Educação, e pode impactar a folha na medida em que gera demanda para a contratação de novos temporários.

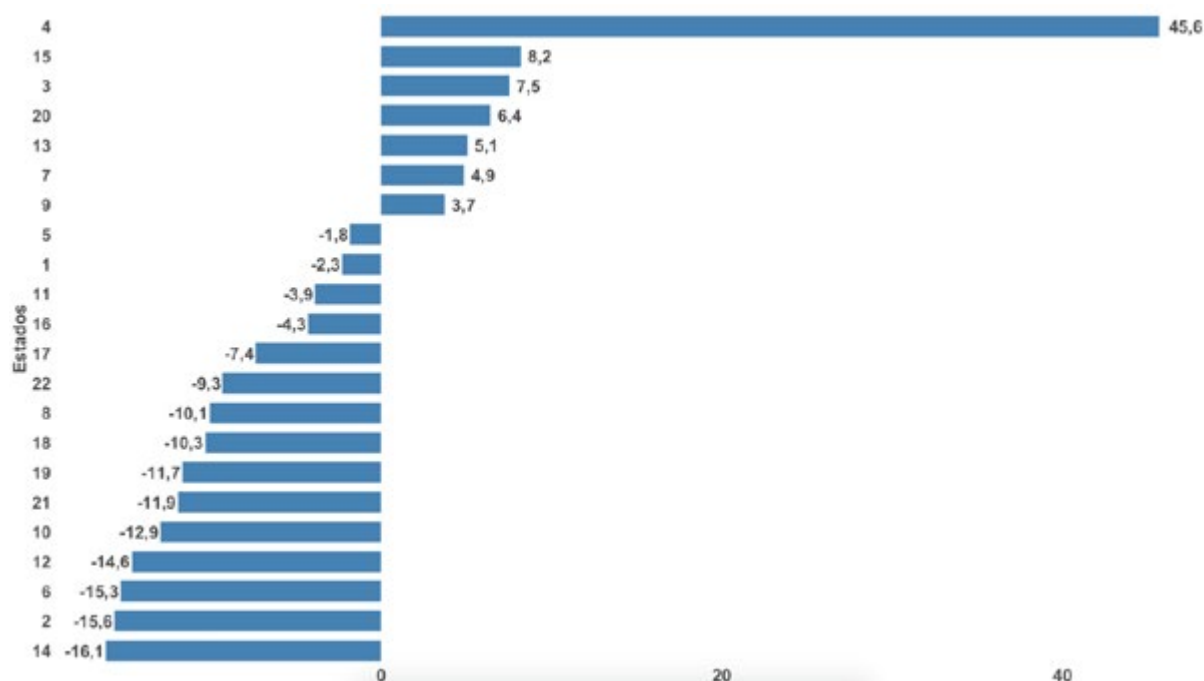
A seguir passaremos a detalhar os dados coletados referentes a cada uma dessas dimensões com o objetivo de compreender como os estados têm evoluído no período analisado (2012-2016). Trata-se, ainda, de um esforço de descrição e interpretação da realidade dos estados, tendo em vista o ineditismo dos dados coletados neste estudo. No próximo capítulo, cada uma dessas dimensões será retomada como uma variável estatística em um modelo que buscará explicar o que mais influencia o crescimento ou não da folha de pagamento da Educação nos estados.

## Contratações (ou não) de servidores temporários: Controlando a folha por meio da gestão do pool de professores contratados

Como vimos, a primeira estratégia que pode ser adotada pelos estados para conter o crescimento da folha diz respeito a uma análise mais criteriosa sobre a necessidade de contratação de novos professores. Se, por um lado, a implementação de escolas de tempo integral pode pressionar por mais contratações, por outro, o cenário de queda constante no número de matrículas, aliado à mudança demográfica do país, pode abrir espaço para a redução do número de professores ativos. Essa redução pode se dar tanto por meio da não reposição total de servidores que se aposentam quanto pela demissão de professores temporários.

De fato, a maior parte dos estados apresentou algum nível de redução no número de servidores ativos no período, conforme podemos constatar no **Gráfico 8**. É possível

**Gráfico 8.** Percentual de variação no número de servidores ativos no período 2012-2016



Fonte: Elaboração própria (22 estados).

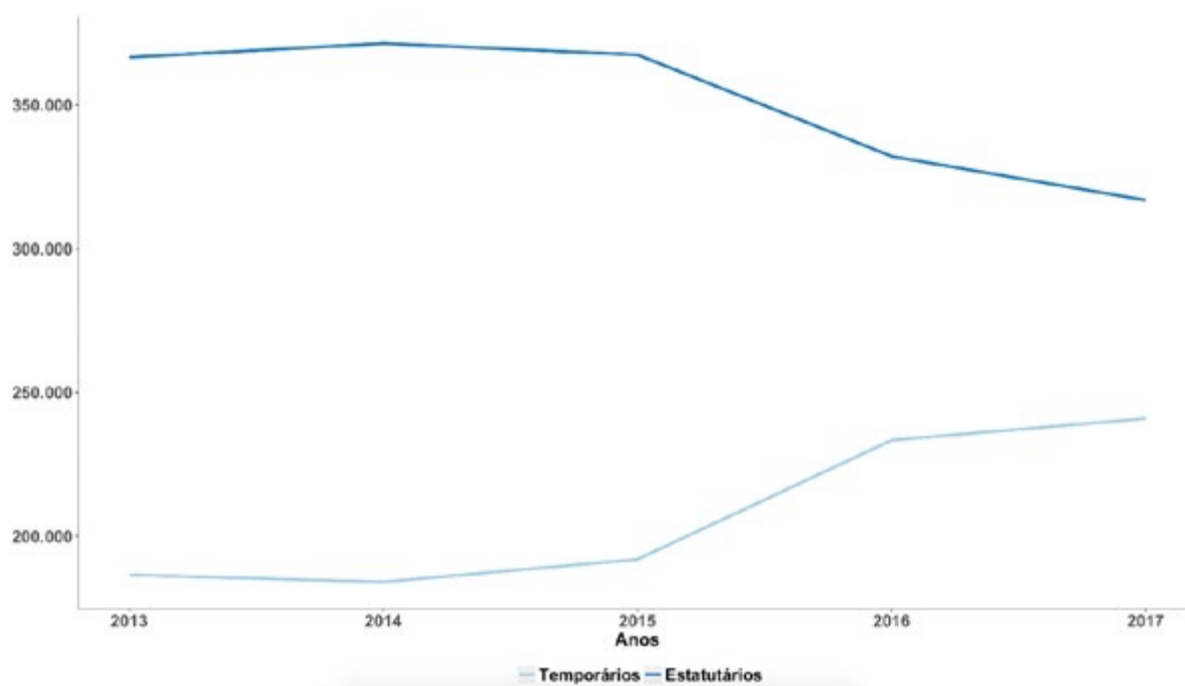
observar, no entanto, que, mesmo confrontados com cenários de restrição fiscal e queda de matrículas, sete estados apresentam aumento no número de servidores ativos da Educação no período. Apesar de este aumento ser inferior a 10% em seis destes casos, no estado 4 chega a 45,6%.

Mas, se o regime jurídico único garante estabilidade aos servidores públicos, como é possível ajustes do seu número da magnitude de -15% ou -16%? Um dos principais motivos para que a quantidade total de professores contratados pelo estado se mostre gerenciável pode estar relacionado à possibilidade de demissão de professores temporários, assim

garantindo alguma flexibilidade aos gestores da força de trabalho da Educação.

Seja por encontrar nos temporários uma possibilidade mais flexível de contratação, ou simplesmente por utilizar esta modalidade em substituição a professores ausentes ou afastados da sala de aula, os governos estaduais vêm recorrendo cada vez mais à contratação de temporários. O **Gráfico 9**, com dados do Censo Escolar, demonstra a progressiva diminuição do número de professores com algum tipo de contrato fixo de trabalho nas redes dos 27 estados e o correspondente aumento do número de temporários no período analisado (2012-2016).

**Gráfico 9.** Número de professores estatutários e temporários nas redes estaduais – 2012-2016

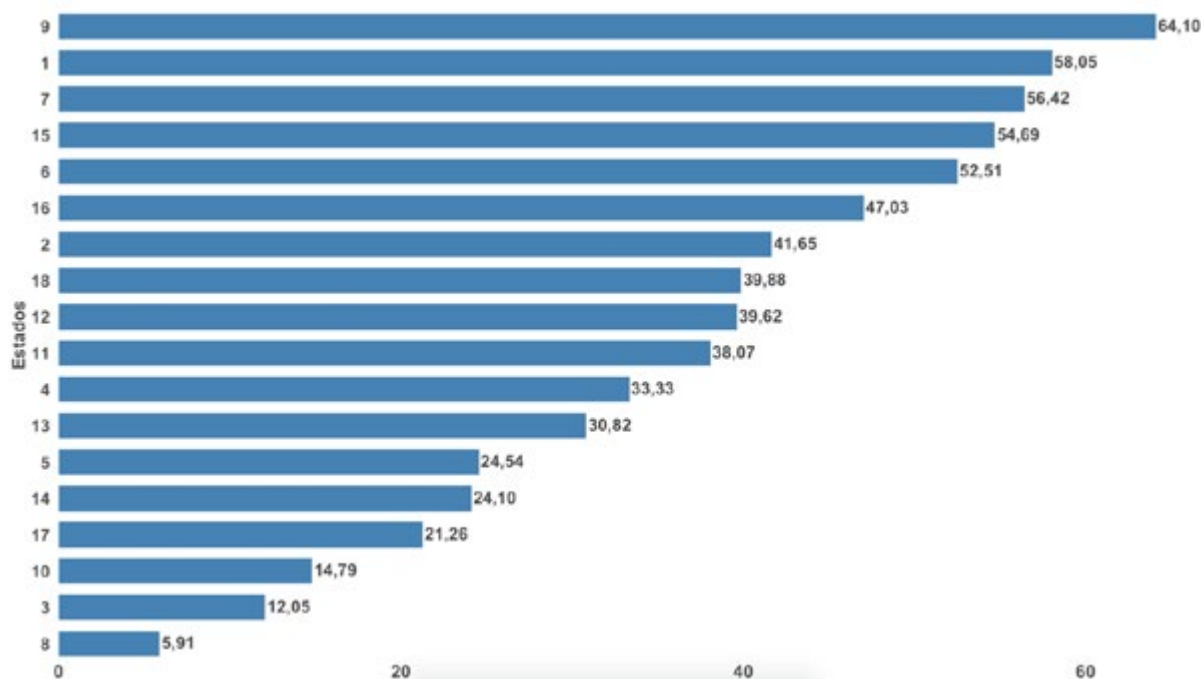


**Fonte:** Censo Escolar (2012-2016).

A adoção de temporários foi, de fato, um recurso utilizado por todos os estados que compõem nossa amostra. No entanto, também neste caso há bastante heterogeneidade no

crescimento do número de temporários entre os estados. Como podemos ver no **Gráfico 10**, o percentual de uso de servidores temporários varia de 64,1% a 5,9%. A mediana é de 38,8%.

**Gráfico 10.** Percentual de professores temporários sobre o total de professores ativos em 2016



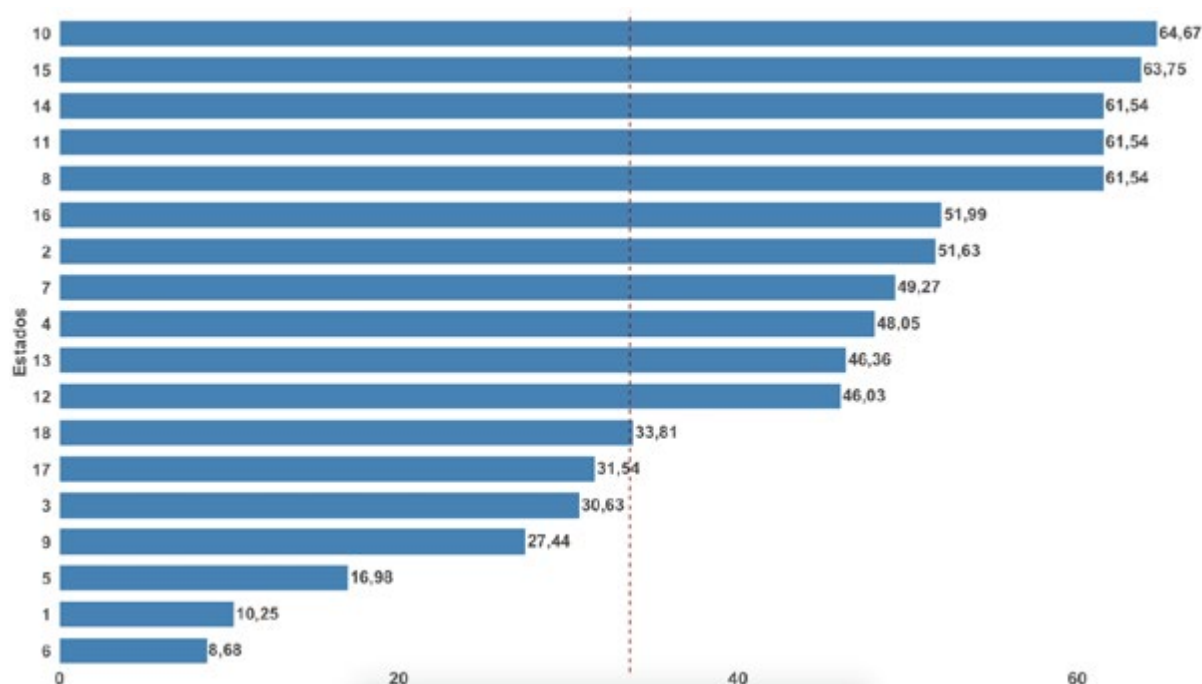
**Fonte:** Levantamento próprio (18 estados).

### Reajustes salariais: Deflacionando a folha de pagamento

Outra estratégia que pode ser adotada pelos estados para conter despesas com a Educação em um contexto de crise econômica é a concessão de reajustes abaixo do patamar inflacionário, o que significa, na prática, deflacionar os salários de professores e outros servidores da Educação e diminuir seu espaço relativo no orçamento. O **Gráfico 11**

demonstra que 6 dos 18 estados que informaram esses dados concederam reajustes abaixo da inflação nos anos de 2012 a 2015. Enquanto isso, no mesmo período 11 estados concederam reajustes acima da inflação acumulada no período. O ano de 2016 foi descartado da análise porque reajustes concedidos neste exercício não necessariamente impactam a respectiva folha da mesma forma dependendo do mês em que foram concedidos.

**Gráfico 11.** Percentual de reajuste médio acumulado concedido aos servidores nos anos de 2012 a 2015 e comparação com a inflação do período (linha vermelha)



**Fonte:** Levantamento próprio (18 estados). A linha vermelha representa a inflação acumulada no período (33,6%).

### Gratificações, abonos, auxílios: O impacto dos “penduricalhos”

A remuneração dos servidores públicos no Brasil se dá, de forma geral, por dois regimes: de remuneração e de subsídio. No primeiro, o valor total recebido pelo servidor é composto de um salário-base que pode ser complementado por diversas gratificações, auxílios e bonificações – os famosos “penduricalhos”. Já no regime de subsídio o servidor faz jus a uma parcela única de remuneração, o que – em tese – facilita a compreensão e a gestão da folha.

Nos estados em que vigora o regime de remuneração, com frequência o salário-base é complementado por gratificações que variam em função do próprio salário-base. Parte significativa dessas gratificações tem por objetivo premiar o servidor tendo como base o critério de antiguidade: é o caso o quinquênio<sup>5</sup> e da sexta-parte,<sup>6</sup> extintos em 1990 no âmbito do governo federal, mas que continuam sendo pagos na maior parte dos estados. A incorporação de tais vantagens pelos servidores faz que a parte dos “penduricalhos” seja cada vez maior ao longo da carreira, na medida em que o servidor vai acumulando progressões e vantagens adquiridas por tempo de serviço.

<sup>5</sup> Abono pecuniário incorporado ao salário do funcionalismo público por cada cinco anos de serviço, em geral expresso como percentual do salário base.

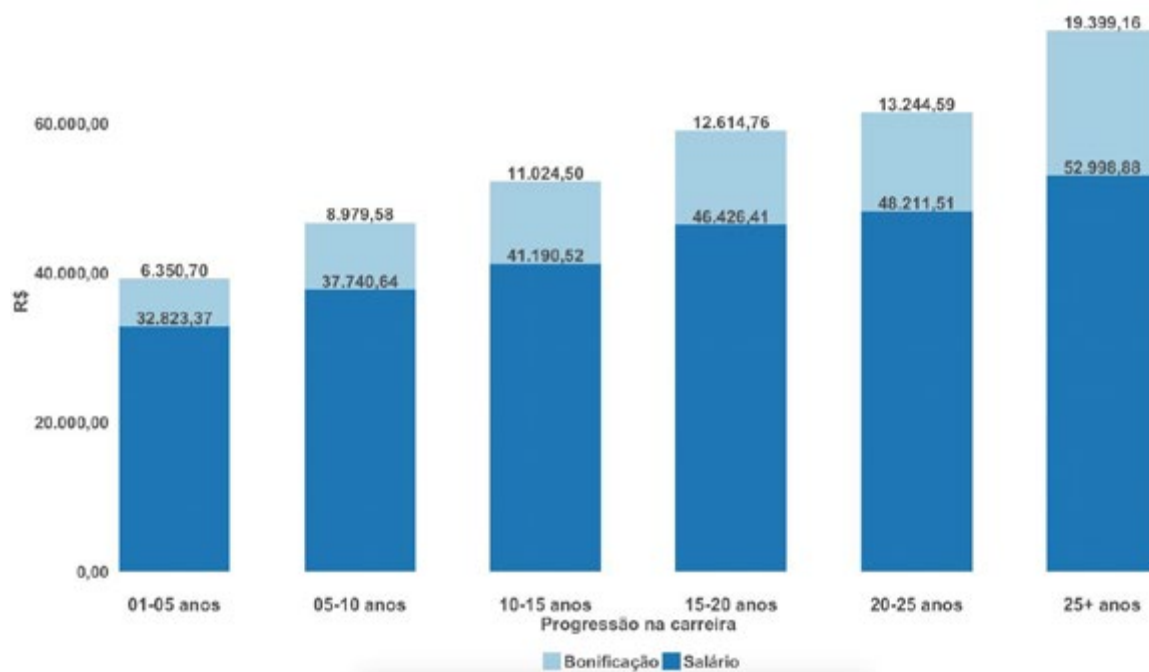
<sup>6</sup> Trata-se de mais um abono pecuniário incorporado ao salário do servidor após este completar determinado tempo de serviço (em geral 20 anos). Chama-se sexta-parte porque é calculada na base de 1/6 (um sexto) sobre o valor dos vencimentos do servidor.

O resultado desta estrutura de remuneração, conforme demonstrado no **Gráfico 12**, é que os servidores com mais tempo de carreira possuem uma parte maior de sua remuneração total composta por “penduricalhos”. Como vimos, a maioria dessas vantagens é calculada como um percentual do salário-base. Assim, temos como consequência prática que qualquer reajuste salarial percentual concedido para o conjunto da categoria terá efeito cascata,

sendo muito mais custoso para os cofres públicos o reajuste dos servidores mais antigos. Neste sentido, a tentativa de valorizar a entrada na carreira oferecendo salários iniciais mais atrativos pode gerar impactos proibitivos na folha como um todo.

Como poderá ser observado, o crescimento na faixa anterior à aposentadoria é maior, assim gerando impacto significativo na folha de inativos.

**Gráfico 12.** Valor médio despendido pelos estados a título de salário-base e bonificações (gratificações, abonos e auxílios) por servidor em 2016



**Fonte:** Levantamento próprio (18 estados).

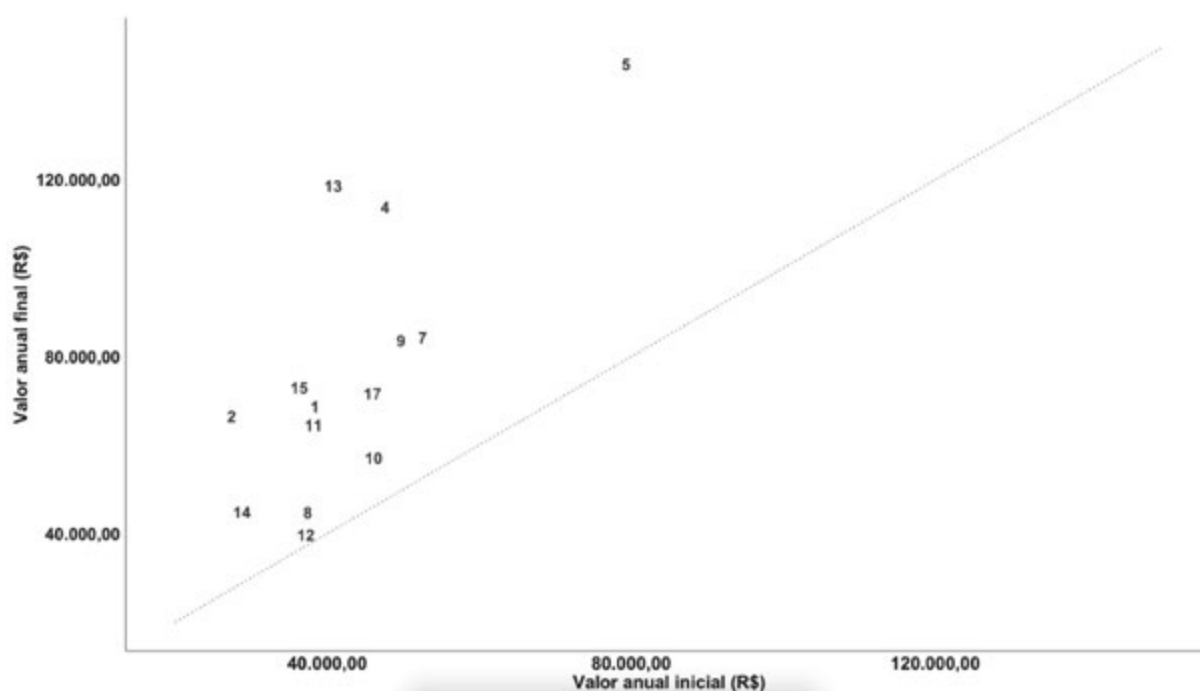
## Amplitude na carreira: O possível impacto de carreiras com alto grau de dispersão salarial

Por fim, além da questão de como a remuneração está composta em termos de salário-base e “penduricalhos”, há que se questionar o possível impacto da própria estrutura de carreira na folha de pagamento em termos da sua amplitude, ou seja, a diferença entre o salário no início e no final da carreira. Carreiras com alta amplitude salarial podem produzir efeito cascata semelhante ao descrito no item anterior: se os salários ao final da carreira são muito maiores do que no início, qualquer reajuste percentual concedido para as carreiras de professor tendem a premiar

proporcionalmente mais aqueles servidores que estão em fim de carreira, aumentando os custos de tal política para os estados e encarecendo o uso do reajuste salarial como instrumento para aumentar a atratividade da carreira de professor para novos profissionais.

Para demonstrar visualmente a amplitude média nas carreiras de professor, o **Gráfico 13** traz, no eixo X, o valor total médio anual pago aos professores em final de carreira, e no eixo Y o mesmo valor no início da carreira. A linha diagonal representa uma “amplitude zero”, ou seja, vencimentos iniciais e finais com valores iguais. Portanto, quanto mais distante da linha diagonal, maior a amplitude de carreira.

**Gráfico 13.** Demonstração da amplitude de carreira



**Fonte:** Levantamento próprio (18 estados).

## Absenteísmo: Mais uma fonte de pressão sobre a despesa?

O absenteísmo de professores é com frequência apontado como um problema relevante da política de Educação no Brasil. O

alto índice de afastamento de professores por problemas de saúde e outros motivos dificulta a gestão de recursos humanos por parte de órgãos centrais e diretores de escola e traz consequências negativas para o aprendizado dos alunos.

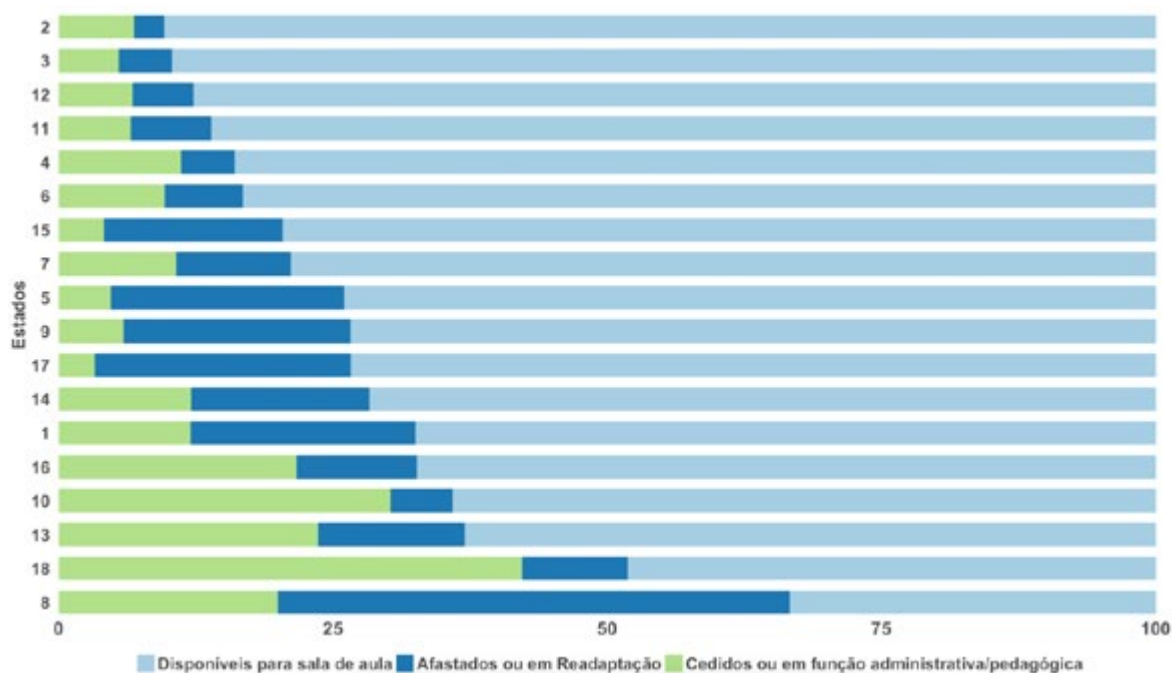
Mas, qual o impacto do absenteísmo na gestão da folha de pagamento? Sabemos, por meio de depoimentos nas oficinas com os técnicos, que faltas, afastamentos e licenças de professores geram demanda para contratação de temporários. Uma vez que aquele professor afastado continua, na maior parte das situações, sendo remunerado pelo estado, espera-se que a contratação de temporários para sua substituição gere impacto na despesa por se estar remunerando duas vezes a mesma posição em sala de aula.

O **Gráfico 14** apresenta o resultado do levantamento realizado com técnicos de RH das Secretarias de Educação, em que diversas situações são apontadas como afetando a disponibilidade dos professores para atuar, de fato, em sala de aula, classificadas como afastamentos, readaptação, cessão de funcionários para outras secretarias ou alocação em funções pedagógicas ou administrativas. Os números resultantes não têm como objetivo representar um retrato de quantos professores

estão ou não disponíveis para sala de aula em determinado momento, mas sim a quantidade de eventos de indisponibilidade ocorridos no ano. Ou seja, trata-se de um indicador de qual percentual de professores que no ano de 2016 tiveram algum evento relevante de afastamento ou cessão que tenha ocasionado falta de mais de três dias.

Como podemos ver, há bastante variação entre os estados. De acordo com os dados informados, em mais da metade dos estados 25% ou mais dos professores tiveram algum evento que levou à indisponibilidade superior a três dias no ano de 2016. Sem dúvida, esses percentuais geram transtornos do ponto de vista da gestão de RH e devem pressionar o crescimento da folha de pagamento ao longo dos anos. Chama atenção, também, a quantidade de professores ocupando cargos administrativos ou pedagógicos na Secretaria Estadual de Educação, problema recorrentemente tratado pelos técnicos durante as oficinas.

**Gráfico 14.** Percentual de professores disponíveis para atuar em sala de aula e demais situações de afastamento, licença e/ou indisponibilidade



**Fonte:** Levantamento próprio (18 estados).

Como visto, as dimensões aqui trabalhadas são todas relevantes do ponto de vista de gestão de recursos humanos e podem, potencialmente, afetar o crescimento da despesa com pessoal da Educação ao longo do tempo. Mas, uma vez que possuímos os dados referentes a um conjunto expressivo de estados (18 forneceram

todos os dados solicitados), é possível, por meio de análises de regressão estatística, tentar determinar quais dessas dimensões são mais ou menos importantes do ponto de vista da gestão da folha de pagamento. No próximo capítulo descreveremos o modelo estatístico pensado e suas conclusões.



## 2. Análise estatística: Quais variáveis explicam a variação da folha de pagamento?

Obtido um panorama das possíveis estratégias empregadas pelos estados para controlar o crescimento da folha de pagamento da Educação em um cenário de restrição orçamentária, resta buscar conhecer quais dessas estratégias se mostram mais eficientes e como os estados brasileiros estão agrupados em relação a elas.

### Entendendo a variação na folha de pagamento

Para entender os determinantes da folha de pagamento, inicialmente empreendemos uma análise de seleção de modelos na qual comparamos modelos de regressão lineares com o objetivo de determinar como a variação na folha de pagamento está relacionada à variação no número de professores na rede e ao reajuste acumulado no período, sendo que o cálculo dessas variáveis são:

a) **Variação na folha de pagamento (variável dependente):**

$$= \frac{Valor_{2016}}{Valor_{2012}} - 1$$

b) **Reajuste concedido acumulado no período 2012-2015:**

$$= (1 + R_{2012}) * (1 + R_{2013}) * (1 + R_{2014}) * (1 + R_{2015}) * (1 + R_{2016}) - 1$$

$R$  = Reajuste

c) **Variação no número de professores contratados:**

$$= \frac{Nativos_{2016}}{Nativos_{2012}} - 1$$

$Nativos$  = Número de professores no estado em cada ano

### Análise exploratória das variáveis

A **Tabela 3** registra os valores mais notáveis da variável dependente e das duas variáveis controle.

**Tabela 3.** Sumário estatístico da variável dependente “variação na folha de pagamento” e das variáveis explicativas “variação no número de professores” e “reajuste acumulado”.

Variável	Média	SD	Valor Mínimo	Valor Máximo	Estado Mínimo	Estado Máximo
Variação na folha de pagamento	0,36	0,27	0,01	1,05	Estado 6	Estado 4
Variação no número de professores	-0,02	0,15	-0,16	0,46	Estado 14	Estado 4
Reajuste acumulado	0,43	0,18	0,09	0,65	Estado 6	Estado 10

Obs.: SD: desvio padrão.

**Fonte:** Elaboração própria.

## Análise de seleção de modelos

Espera-se uma relação positiva e importante entre essas duas variáveis dado que devem ter um impacto direto na folha sem depender de outros fatores. Os resultados desta análise podem ser observados na **Tabela 4**. Nesta, “AICc” (Critério de Informação de Akaike com correção) é uma medida de ajuste do modelo aos dados, sendo que, quanto menor mais próximo está o ajuste; “weight” é uma medida da probabilidade de aquele modelo ser o melhor dentre o conjunto proposto.

De fato, como vemos, “variação de número de professores” é a que possui maior relação com variação na folha de pagamento, indicando que esta é a estratégia mais efetivamente relacionada com o controle da folha de pagamento, estando presente nos dois modelos selecionados, com delta AICc < 2. No entanto, o reajuste acumulado também foi importante em conjunto com a variação no número de professores, dado que, mesmo deixando o modelo mais complexo, delta AICc foi menor que 2.

**Tabela 4.** Resultado da seleção de modelos para determinar se as variáveis “variação no número de professores” e “reajuste acumulado no período” são importantes para explicar a variável “variação na folha de pagamento”.

Modelo	delta AICc	k	Weights
Variação no número de professores	0	3	0,67
Variação no número de professores + Reajuste acumulado no período	1,6	4	0,30
Nulo	7	2	0,02
Reajuste acumulado no período	8	3	0,008

Obs.: Delta AICc: diferença no critério de informação de Akaike com o melhor modelo;  
k: número de parâmetros no modelo;  
weights: probabilidade de o modelo ser o melhor dado o conjunto testado.

**Fonte:** Elaboração própria.

Em seguida, dedicamo-nos a entender como, para além dessas variáveis que devem ter efeito direto (i.e. variação no número de professores e reajuste acumulado), a folha de pagamento está relacionada às diversas características do sistema de gestão de recursos humanos nos estados brasileiros e determinar, se possível, qual dessas características é mais importante na determinação da folha de pagamento. Cada uma das dimensões discutidas no Capítulo 1 foi traduzida em uma variável quantitativa cujas fórmulas de cálculo são:

### d) Composição da remuneração:

$$= \frac{\sum_j (\sum_i \frac{R_{salarioCji}}{R_{totalCji}} * N_{idCji})}{(\sum_j N_{idCj})}$$

R = remuneração

$N_{id}$  = Número de indivíduos

i = faixa etária da carreira em questão

Cj = carreira em questão

**e) Disponibilidade de professores:**

$$= \frac{\sum_i \left( \frac{N_{dispCi}}{N_{idCi}} \right) * CH_{Ci}}{\sum_i CH_{Ci}}$$

$N_{disp}$  = Número de professores disponíveis em cada carreira

$N_{id}$  = Número de professores totais

$C_i$  = carreira em questão (i varia entre as carreiras do estado)

$CH$  = Carga horária

**f) Percentual de temporários:**

$$= \frac{\sum_i \left( \frac{N_{tempCi}}{N_{idCi}} \right) * CH_{Ci}}{\sum_i CH_{Ci}}$$

$N_{temp}$  = Número de professores temporários em cada carreira (independente da idade)

$N_{id}$  = Número de professores totais em cada carreira

$C_i$  = carreira em questão (i varia entre as carreiras do estado)

$CH$  = Carga horária

**g) Evolução funcional na carreira**

Esta variável, que pretende medir a distribuição etária dos professores em cada estado, foi dividida em três variáveis a partir da informação de quantos professores o estado tem em cada uma das seguintes classes de tempo: 1-10 anos, 11-20 anos e 20 ou + anos:

**2.7.1 Porcentagem de jovens**

$$= \frac{\sum_i \left( \frac{N_{jovensCi}}{N_{idCi}} \right) * CH_{Ci}}{\sum_i CH_{Ci}}$$

$N_{jovens}$  = Número de professores com tempo de serviço entre 0 e 10 anos em cada carreira

$N_{id}$  = Número de professores totais em cada carreira

$C_i$  = carreira em questão (i varia entre as carreiras do estado)

$CH$  = Carga horária

**2.7.2 Porcentagem de intermediários**

$$= \frac{\sum_i \left( \frac{N_{interCi}}{N_{idCi}} \right) * CH_{Ci}}{\sum_i CH_{Ci}}$$

$N_{inter}$  = Número de professores com tempo de serviço entre 11 e 20 anos em cada carreira

$N_{id}$  = Número de professores totais em cada carreira

$C_i$  = carreira em questão (i varia entre as carreiras do estado)

$CH$  = Carga horária

**2.7.3 Porcentagem de intermediários**

$$= \frac{\sum_i \left( \frac{N_{seniorCi}}{N_{idCi}} \right) * CH_{Ci}}{\sum_i CH_{Ci}}$$

$N_{senior}$  = Número de professores com 20 ou mais anos de serviço em cada carreira

$N_{id}$  = Número de professores totais em cada carreira

$C_i$  = carreira em questão (i varia entre as carreiras do estado)

$CH$  = Carga horária

**h) Amplitude na carreira:**

$$= \frac{\sum_j \left( \frac{R_{totj25+}}{R_{totj0-5}} - 1 \right) * N_j}{N_{tot}}$$

$R_{totj25+}$  = Remuneração total no tempo de permanência +25 na carreira j.

$R_{totj0-5}$  = Remuneração total no tempo de permanência 0-5 anos na carreira j.

$N_j$  = Número de professores totais na carreira j

$N_{tot}$  = Número de professores totais no estado (soma de todas as carreiras)

Como o interesse neste ponto é determinar a relação da variação na folha de pagamento para além do efeito do número de professores e do reajuste acumulado, utilizamos os resíduos do segundo modelo, que considera ambas as variáveis, para a próxima etapa.

*Resíduo (V ARF P = Var Professores)*

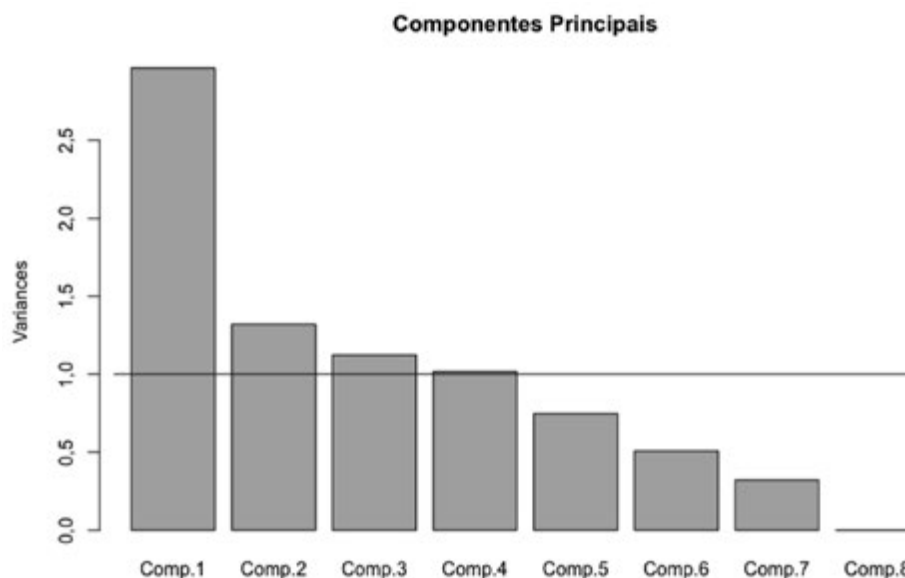
Em termos estatísticos, os resíduos são a variação nos dados daquela variável que a regressão (no caso: “variação do número de professores” e “reajuste acumulado”) não consegue explicar. Assim sendo, as próximas análises descritas consideram como variável dependente este resíduo da regressão linear. Neste sentido, qualquer relação encontrada a seguir é independente da relação com a variação no número de professores e do reajuste.

## Análises de Regressão de Componentes Principais (PCA)

Esta análise tem por objetivo resumir as variáveis explicativas em componentes principais e avaliar se este resumo “eixo imaginário de um gráfico”, que nada mais é do que uma combinação matemática das variáveis com diferentes pesos, está relacionado com a variação na folha de gasto. A vantagem desta análise é deixarmos de olhar para sete variáveis e nos concentrar em duas ou três novas variáveis, e estas podem ser interpretadas como representações das variáveis originais que as compõem.

Para a PCA, foram necessários quatro componentes principais para resumir as sete variáveis originais (é convenção que a nova variável é importante quando apresenta desvio padrão maior que 1; **Figura 1**). Os pesos de cada variável original nos quatro componentes principais são apresentados na **Tabela 5**.

**Figura 1.** Análise de componentes principais



**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 5.** Valor dos pesos de cada variável e cada novo componente principal formado

Variáveis Originais	Componente Principal 1	Componente Principal 2	Componente Principal 3	Componente Principal 4
Jovens	0,52	0,29	0,24	0,03
Intermediários	-0,56	0,3	-0,11	0,16
Seniores	0,12	-0,81	-0,16	-0,27
Temporários	0,53	0,04	0,09	0,12
Disponibilidade	0,29	0,01	-0,43	0,61
Composição da Carreira	-0,08	-0,14	0,83	0,14
Amplitude da Carreira	0,18	0,39	-0,14	-0,7

Fonte: Elaboração própria

O fato de terem sido necessários quatro componentes principais indica que as sete variáveis originais estão, no geral, pouco correlacionadas. Essas quatro novas variáveis explicam, juntas, 57% da variância dos dados, o que não é uma porcentagem muito alta.

Após resumir as variáveis, partimos para a etapa de avaliar se essas novas variáveis explicam a variação na folha de pagamento. Para tanto, realizamos uma nova seleção de modelos com cinco modelos candidatos (modelo sem nenhum efeito e cada nova variável influenciando a variável dependente) e

avaliamos qual é o melhor a partir dos valores de AICc e *weight*. A melhor regressão foi a nula (Tabela 6), na qual assumimos que não há relação com nenhuma das novas variáveis. Além de ela ter saído em primeiro na lista, podemos afirmar que é mais plausível do que as outras porque tem o menor  $\Delta AICc$ , com uma diferença de mais de duas das outras regressões, e maior *weights*, ou seja, maior probabilidade de, dentro dessas opções, ser a melhor regressão (Tabela 6).

Considerando que, mesmo resumindo as variáveis e combinando seus efeitos, encontramos

**Tabela 6.** Resultado da seleção de modelos para determinar se os novos componentes principais são importantes para explicar o resíduo da variável “variação na folha de pagamento”.  $\Delta AICc$ : diferença no critério de informação de Akaike com o melhor modelo; k: número de parâmetros no modelo; *weights*: probabilidade de o modelo ser o melhor dado o conjunto testado

Modelo	$\Delta AICc$	k	<i>Weights</i>
Nulo	0	2	0,48
Componente Principal 4	2,2	3	0,16
Componente Principal 2	2,6	3	0,13
Componente Principal 3	2,8	3	0,12
Componente Principal 1	2,9	3	0,11

Obs.:  $\Delta AICc$ : diferença no critério de informação de Akaike com o melhor modelo;  
k: número de parâmetros no modelo;  
*weights*: probabilidade de o modelo ser o melhor dado o conjunto testado.

Fonte: Elaboração própria.

um efeito na variação da folha de pagamento, não conseguimos estabelecer uma relação entre as demais variáveis explicativas e a variação na folha, permanecendo a conclusão de que apenas a variação do número de professores e os reajustes acumulados (quando considerada em conjunto com a primeira) estão correlacionados com a variação do valor da folha de pagamento.

### Entendendo as relações entre os estados (análise de *clusters*)

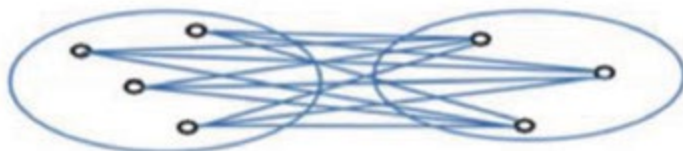
Para responder ao segundo objetivo proposto, realizamos uma *cluster analysis* hierárquica baseada na média do grupo que, considerando a estrutura de correlação entre as variáveis, indica quais estados são mais parecidos com quais, com base na distância entre esses estados num espaço multidimensional das variáveis. Para esta análise não separamos variáveis dependentes e independentes, mas, sim,

incluímos todas para agrupar os estados. Tomamos o cuidado de excluir a variável “intermediários”, pois ela é colinear (muito correlacionada) com o restante das variáveis,<sup>7</sup> o que inviabiliza esta análise.

Afirmar que a análise é hierárquica significa que segue uma direção no agrupamento dos estados. Neste caso a direção é: a partir de cada estado até todos agrupados. Afirmar que é baseada na média é dizer que ela vai juntar os grupos que têm a menor distância média considerando todos os integrantes do grupo *versus* todos os integrantes do outro grupo. No primeiro passo, onde estão todos os estados separados, juntam-se os estados mais próximos do espaço multidimensional (**Figura 2**).

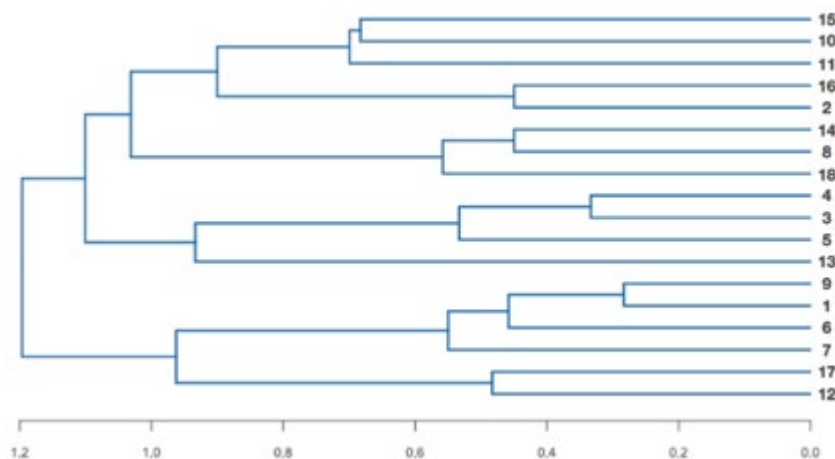
Baseado nesse método, os estados foram agrupados de acordo com a **Figura 3**. Nela, o eixo com medidas é o que indica a “distância”

**Figura 2.** Esquema do critério utilizado para agrupar os estados, em que cada ponto representa uma combinação das variáveis de um estado



Fonte: Elaboração própria

**Figura 3.** Resultado da análise de agrupamento seguindo método hierárquico de média e utilizando a distância de Spearman



Fonte: Elaboração própria

<sup>7</sup> máximo *varianceinflationfactor* > 2 quando intermediários estão presentes e máximo *varianceinflationfactor* = 1,9 excluindo esta variável; 2 é o limite aceito pela literatura.

entre os estados/grupos de estados. Considerando que essa distância, no método que foi utilizado, foi calculada como  $1 - \text{correlação}$ , o valor máximo, que indicaria total dissimilaridade (correlação negativa perfeita) entre os estados, é 2.

A partir desta figura é preciso ter conhecimento do sistema para poder decidir *clusters* analiticamente relevantes. O valor da distância em si diz menos de em que ponto temos que fazer um “corte” e determinar os grupos, do que o conjunto de estados dentro de cada braço. Para avaliar a distância é importante olhar para onde as linhas horizontais se juntam (ou seja, altura das linhas verticais).

Tendo em vista esses critérios, é possível dividir os estados em dois grandes grupos. Um

deles contendo os números 1, 6, 7, 9, 12 e 17, e o outro o restante. Apesar de existirem esses grupos isto não significa que todas as variáveis são diferentes entre eles. Para poder avaliar quais variáveis são diferentes, realizamos nove testes de Kruskal-Wallis com correção de Bonferroni.

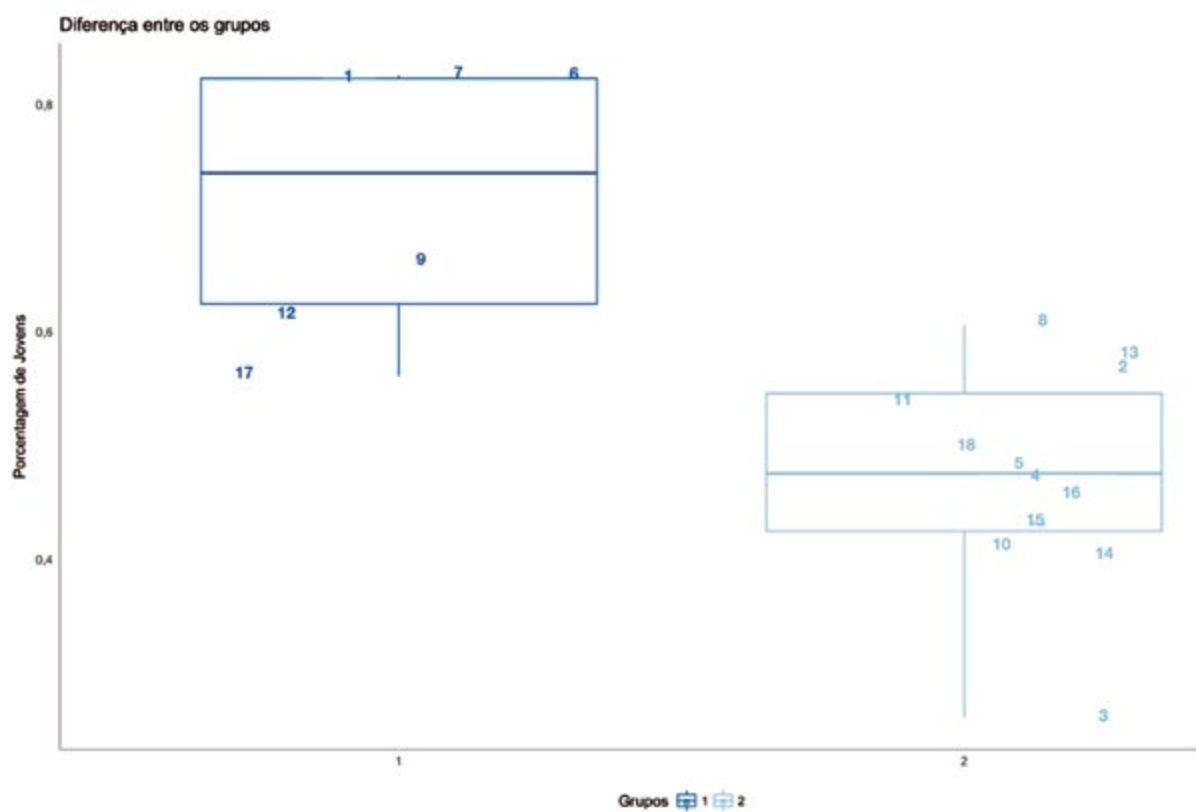
Feitas as correções, a única variável que permite diferenciar os dois grupos é a porcentagem de jovens (**Tabela 7**), sendo que o Grupo 1 tem maior porcentagem de jovens do que o outro (**Figura 4**). Também não existe um padrão em relação às regiões que compõem os grupos (**Tabela 8**).

**Tabela 7.** Resultados dos testes de Kruskal-Wallis com correção de Bonferroni

Variável	K-WQui2	Pvalor	Pvalor corrigido
Folha	0.56	0.45	1.00
Professores	0.56	0.71	1.00
Reajuste	0.56	0.02	0.17
% Jovens	0.56	0.00	0.02
% Sênior	0.56	0.35	1.00
% Temporários	0.56	0.04	0.35
Dispon. Professores	0.56	0.09	0.83
Composição Remuneração	0.56	0.51	1.00
Aplitude Salário	0.56	0.93	1.00

**Fonte:** Elaboração própria.

**Figura 4.** Diferenças entre os grupos – % de funcionários jovens (teste de Kruskal-Wallis)



**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 8.** Distribuição dos estados nos grupos por região

	CO	N	NE	S	SE
Grupo 1	1	1	1	1	2
Grupo 2	3	3	3	5	0

**Fonte:** Elaboração própria.



### 3. Relato das oficinas

Este capítulo trata do material qualitativo recolhido durante as duas oficinas, realizadas com o objetivo principal de apresentar aos técnicos dos estados as análises feitas a partir dos dados que eles próprios enviaram à equipe de pesquisa. Desta forma, as oficinas tiveram um papel devolutivo importante, não só para permitir aos estados olhar seus dados de uma maneira mais analítica do que a correria do cotidiano permite, mas também para lhes possibilitar observar seus estados em comparação com os demais (ainda que não estivessem identificados).

Além disso, nas oficinas buscou-se validar os dados enviados, permitindo resolver ambiguidades nas categorias a ser preenchidas e reabrindo prazo para correção de dados quando necessário.

Por fim, aproveitando a reunião dos técnicos, foram propostas atividades em grupo que produziram importante material qualitativo. Na primeira oficina<sup>8</sup> os grupos trabalharam na discussão e descrição dos principais problemas que atingem a gestão de pessoas e da folha de pagamento na área da Educação a partir da priorização e visão dos técnicos de 26 estados.<sup>9</sup> Já no segundo encontro,<sup>10</sup> que contou com a presença de 20 estados,<sup>11</sup> a discussão buscou aprofundar o debate sobre questões de política de RH cuja repercussão se fez notar nas análises quantitativas dos dados de folha de pagamento.

- **Oficina I – Discussão dos principais problemas**

Os técnicos presentes foram divididos em grupos de acordo com seu tema de interesse.

Os temas foram enunciados sob a forma de cinco problemas e processados por meio da ferramenta da árvore de problemas: **1) Alto índice de absenteísmo; 2) Alto custo fixo em face da redução do número de alunos; 3) Comprometimento do Fundeb com a folha; 4) Dificuldade de valorização de ativos  $x$  inativos.**

No que se refere ao **desafio do absenteísmo**, o grupo entendeu que há um problema quando o percentual de absenteísmo é maior que 2%. Esta questão também pode ser mensurada pelo percentual de aulas dadas por professores substitutos. As principais causas deste problema são a ausência de políticas de saúde do trabalhador na maioria dos estados; gestão escolar que não promove gestão de pessoas de maneira adequada; e baixa motivação dos profissionais da Educação, gerada, principalmente, pela remuneração aquém da desejada; por uma formação inicial deficiente, que não prepara os profissionais para atuação em sala de aula; e pela ausência de recursos para a área, o que dificulta as condições de trabalho encontradas nas unidades escolares.

Como principal consequência foi elencada a oneração da folha de pagamento em razão da necessidade de remuneração de funcionários substitutos. Sobre qual das causas deveria ser atacada, acreditou-se oportuno a melhoria das políticas de saúde do servidor e trabalhar melhor a gestão escolar, com vistas a buscar instrumentos de motivação não financeiros, uma vez que não há espaço para reajustes salariais.

Quanto ao **alto custo fixo da área, em face da redução do número de alunos**, destacaram-se como indicadores tanto a redução do número

<sup>8</sup> Realizada em São Paulo, em 29 e 30/11/2017.

<sup>9</sup> 26 estados, incluindo o Distrito Federal.

<sup>10</sup> Realizado em Recife, em 21/03/2018.

<sup>11</sup> 20 estados, incluindo o Distrito Federal.

de matrículas no Ensino Básico da rede pública, que vem ocorrendo nos últimos anos segundo o Censo Escolar, quanto a ociosidade do espaço físico (salas de aula) e a existência de profissionais subutilizados dentro da rede. As principais causas dessa queda de matrículas, na visão de parte dos técnicos, seriam, além da diminuição do crescimento demográfico no país, a ocorrência de evasão escolar e a baixa qualidade da educação pública, geradas, em alguma medida, pela falta de motivação, atualização e qualificação dos professores.

No que se refere ao alto custo fixo, entende-se que é preciso detalhá-lo melhor para avaliar qual redução geraria maior impacto: espaço físico, pessoal, transporte ou merenda, dependendo do estado. Neste sentido, avançar na construção de um indicador que mensure o custo fixo para a manutenção de um aluno na escola será de grande utilidade.

Na visão do grupo, o custo seria alto porque a destinação de recursos é muito semelhante para uma sala com 5 ou 30 alunos. Aliado a isto, ressaltou-se que há um alto custo político em fechar escolas, o que dificultaria a atuação governamental sobre esta causa. Neste sentido, poderiam ser construídas escolas modulares, nas quais seria feito um melhor aproveitamento do espaço físico, repensando assim a enturmação.

**O alto nível de comprometimento do Fundeb com a folha de pagamento** foi o tema de maior interesse, e por isso debatido por dois grupos. Para um deles o problema central está na queda de receitas do Fundo, ocasionada pelo crescimento da folha, que apesar de não interferir na arrecadação, gasta um percentual cada vez maior dos recursos dele (isto, por sua vez, causado pelo absenteísmo), e pela redução do número de matrículas (esta, por sua vez, gerada pela municipalização do ensino e pela evasão). Como consequências foram levantadas a redução de investimentos e a dificuldade de manutenção da rede (despesas contínuas); comprometimento da implementação de novos projetos; insuficiência de recursos para o

pagamento da folha; redução de recursos para despesas administrativas; e redução de recursos para compra de materiais pedagógicos.

Como estratégia de atuação o grupo entendeu que a causa mais possível de ser atacada é a municipalização e a consequente redução da matrícula. Isto pode ser feito por meio de ações capazes de reduzir a evasão, como, por exemplo, repensar metodologias de ensino, incentivando e engajando os alunos a permanecer na escola. Neste sentido foi compartilhada a experiência do estado 12, onde foi diagnosticado que a grande causa da evasão era a necessidade de trabalho dos alunos por ter renda familiar baixa. Para amenizar o problema, o Governo fez um acordo com empresas aderentes ao Programa Jovem Aprendiz (no qual o jovem estuda e trabalha após a aula em troca de uma bolsa) para que dessem prioridade aos alunos da escola pública, exigindo frequência escolar para a manutenção do jovem no emprego.

No que se refere à redução do absenteísmo, foi mencionada a experiência do estado 11, onde foi criada, com apoio do Ministério Público, uma gerência de saúde para aferir o clima escolar com o objetivo de reduzir o número de licenças médicas entre os professores.

Para o segundo grupo que discutiu o mesmo tema o problema não foi descrito como redução de receitas, mas sim alto comprometimento dos recursos do Fundeb com a folha, sendo considerado alto o índice de 90% ou mais dos recursos deste fundo com pagamento de pessoal. Como causas do problema foram elencados: o crescimento vegetativo da folha; a proporção de professores fora da sala de aula; a redução do número de matrículas (esta, por sua vez, gerada pela mudança demográfica e pela municipalização da rede); o aumento do número de aposentadorias; e o aumento do piso salarial do magistério.

As principais consequências deste quadro seriam a diminuição da capacidade orçamentária para cumprir a aplicação dos 25%

da Educação; a necessidade de diminuição do custeio; o aumento da precariedade da infraestrutura das escolas; a ausência de capacidade de investimento; a diminuição do investimento em projetos pedagógicos; a baixa capacidade de financiar o aumento da carga horária na escola.

Apesar de as causas e consequências ser semelhantes, pelo fato de o enquadramento do problema, pelo segundo grupo, ser mais voltado à despesa do que à receita, foram apresentados elementos de discussão da melhoria do gasto em Educação. Por esta razão, foram levantados como pontos para atuação a redução do absenteísmo de professores e a possível redução de professores temporários pela revisão da enturmação nas escolas – ambas medidas para redução da folha de pagamento que serão retomadas de maneira mais específica na segunda oficina, cujo foco foi exatamente a gestão da despesa de pessoal na Educação.

O quinto grupo discutiu a **dificuldade de valorização de ativos versus inativos sem medidas de reajuste salarial**. Isto nos indica que este assunto é de fato um problema nos estados, ou seja, a relação entre Número de ativos  $\times$  Número de inativos presente na folha de pagamento; a relação entre a Folha de ativos  $\times$  Folha de inativos; e a Remuneração média nos estados  $\times$  Remuneração média União / Municípios / Privado.

As principais causas são a mudança demográfica, com o envelhecimento da população; o crescimento em ritmo mais acelerado das despesas com inativos; as atuais regras de aposentadoria vigentes nos estados (incluindo aqui as aposentadorias especiais); e o acúmulo de benefícios ao longo da carreira. Esta última foi identificada como a de mais fácil atuação implementando-se o regime de remuneração por subsídio.

Por outro lado, aventou-se a possibilidade de buscar formas legais de oferecer benefícios apenas para ativos. Esta lógica, porém, pode ir

de encontro ao regime de subsídio, criando novos “penduricalhos” que terão impacto futuro na folha de pagamento. Por fim, no que se refere às aposentadorias, uma possibilidade seria alterar as regras, permitindo que apenas quem trabalhou a maior parte da carreira no regime de 40 horas possa se aposentar nesta condição, ou seja, não permitindo que professores em final de carreira se aposentem com o valor integral se tiverem aumentado sua carga horária apenas nos últimos anos de trabalho.

Como resultado geral da oficina pudemos obter retorno das principais dificuldades no preenchimento dos dados na plataforma a fim de melhorar a experiência do usuário. Também foi possível promover um debate sobre gestão da folha de pagamento a partir das análises preparadas pela equipe de pesquisa, aproveitando a expertise dos técnicos de RH presentes. A disposição de todos em contribuir foi fundamental para que houvesse compartilhamento de visões acerca de problemas comuns e troca de experiências de boas práticas. Por fim, foi solicitado aos técnicos que preenchessem dados adicionais sobre a carreira de professor em cada um dos estados para a fase seguinte da pesquisa.

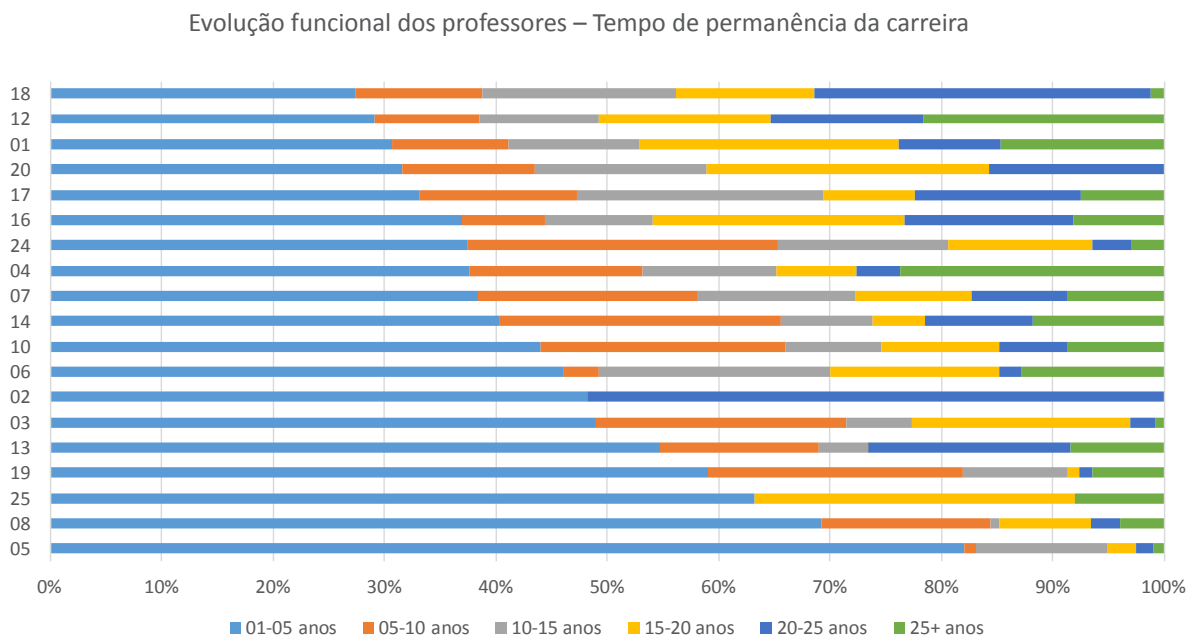
- **Oficina II – discussão dos dados sobre as carreiras de professor**

A segunda oficina foi estruturada para a discussão dos dados levantados sobre as carreiras de professor dos diferentes estados. Foram gerados sete gráficos comparativos e elaborada uma lista de perguntas para a discussão qualitativa de cada um deles. Os temas foram agrupados de forma a permitir a discussão em cinco grupos de técnicos dos estados; são eles: 1) Evolução funcional dos professores e tempo de permanência na carreira; 2) Professores efetivos  $\times$  Professores temporários; 3) Disponibilidade de professores em sala de aula; 4) Composição da remuneração dos professores 40h; 5) Amplitude média da remuneração nas carreiras de professores 40h;

6) Rendimento médio anual – Professores 40h de 1 a 5 anos de carreira; 7) Rendimento médio anual – Professores 40h de mais de 25 anos de carreira.

O primeiro grupo discutiu o tema **Evolução funcional dos professores – Tempo de permanência na carreira** a partir do seguinte gráfico:

**Gráfico 15.** Evolução funcional dos professores – Tempo de permanência da carreira



**Fonte:** Elaboração própria.

O gráfico mostra a distribuição de professores por tempo de carreira em cada um dos estados que informaram dados. Percebe-se a presença relevante de profissionais em início de carreira, sendo por volta de 30% em cinco estados e mais do que um terço em todos os demais. Se olharmos até 10 anos de carreira, temos mais da metade da força de trabalho em 12 estados. Isto nos mostra que todos os estados realizaram esforços importantes para contratação nos últimos cinco anos.

No que se refere ao final da carreira, apenas um estado conta com a última faixa maior do que 20%; isto é, deve se preocupar com a aposentadoria de um contingente importante no curto prazo.

As perguntas orientadoras da discussão foram:  
1) Quais os prós e os contras da concentração de

professores em início de carreira? 2) Quais os prós e os contras da concentração de professores em final de carreira? 3) Profissionais em início e final de carreira devem exercer as mesmas funções? 4) É desejável diferenciar atividades ao longo da carreira? 5) Que tipo de relação podemos esperar entre a distribuição de professores ao longo da carreira e a despesa com pessoal da Educação?

Após o debate foram levantadas algumas recomendações que seriam positivas tanto para a gestão da folha quanto para a gestão de pessoas de maneira geral. A primeira delas é a importância de se ter maior distribuição de contratações ao longo do tempo para maior gerenciamento de aposentadorias. Neste sentido, os governos poderiam realizar recrutamentos mais frequentes, convocando menos profissionais em cada processo de

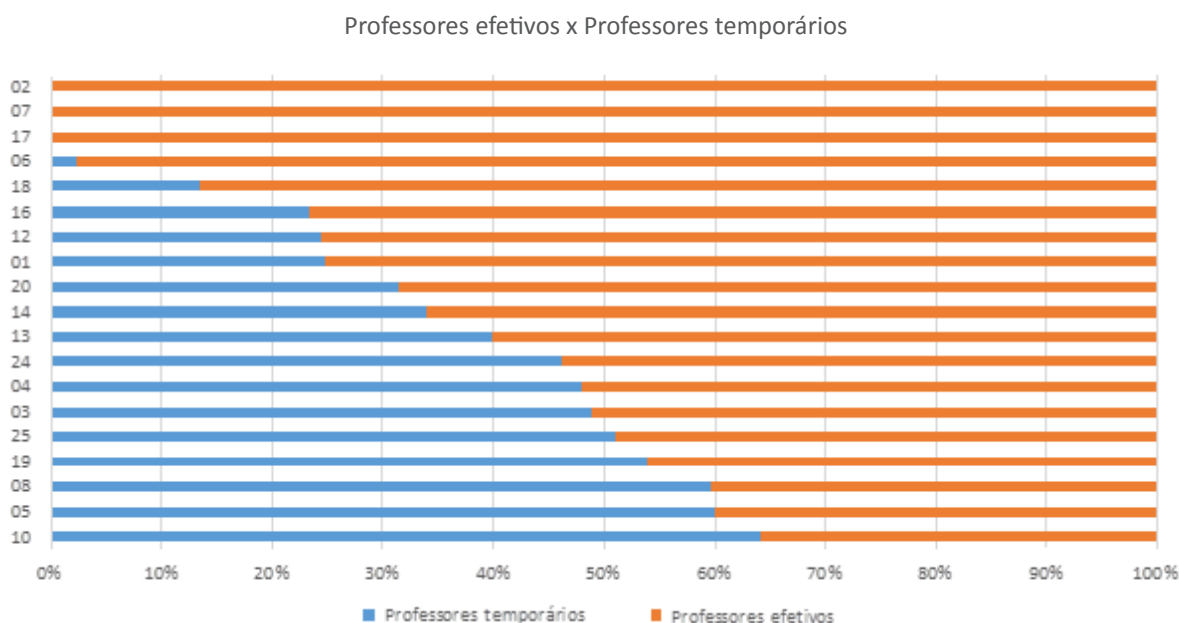
maneira a manter uma distribuição mais equilibrada por faixa de tempo de serviço. Além disso, apontou-se a importância de repensar o número de contratações adicionais ante a tendência de redução de matrículas.

A grande concentração de profissionais nos anos iniciais de carreira foi vista como algo positivo no momento, considerando que promove a oxigenação da rede e, dentre esses profissionais, há um índice muito baixo de afastamentos – o que é positivo para a gestão do sistema como um todo. Em termos de despesa de pessoal este quadro também seria vantajoso, pois recém-ingressos na carreira geram menor impacto na folha.

No que se refere à possibilidade do exercício de funções diferentes ao longo da carreira, entendeu-se que seria positiva a criação de funções para especialistas, tais como de tutoria e coordenação de área de disciplina (mas que nem sempre seriam exercidas pelos funcionários mais antigos). Também foi avaliado como negativo o uso de cargos de gestão para “premiar” os melhores professores, porque afasta os bons profissionais da atividade pedagógica.

O segundo grupo discutiu a relação entre o número de professores efetivos e temporários a partir do seguinte gráfico:

**Gráfico 16.** Professores efetivos x Professores temporários



**Fonte:** Elaboração própria.

As perguntas orientadoras deste tópico foram: 1) Por qual razão são contratados professores temporários? 2) Quais os prós e os contras em ter professores temporários na rede? 3) Qual o impacto do número de temporários na flexibilidade de gestão do crescimento da folha? 4) Qual o impacto do número de temporários para o desenvolvimento pedagógico da equipe e para o aprendizado do aluno? 5) O marco

legal atual representa um desafio para a contratação e gestão da força de trabalho de professores temporários? 6) Qual o percentual de temporários desejável?

A primeira surpresa para o grupo foi perceber a variação do percentual de temporários entre os estados: de quase 0 até 65% dos docentes da rede. A partir deste dado foi possível entender

que as legislações subnacionais variam e que a contratação de temporários é usada para diferentes finalidades: cobertura de afastamentos de professores de carreira; reposição de aposentadorias até que seja realizado novo concurso; atendimento de demandas específicas (educação indígena, educação especial, áreas de difícil acesso etc.); para lecionar disciplinas para as quais não há professor efetivo no quadro – chamado “apagão em determinadas disciplinas”, como, por exemplo, Matemática, Física, Química e Biologia; ou simplesmente para ter maior flexibilidade na gestão da folha em um contexto de queda constante de matrículas.

Na discussão sobre pontos negativos em ter professores temporários na rede foram destacadas possíveis quebras pedagógicas pelo fato de o docente permanecer pouco tempo na rede; precariedade da contratação em face das pressões políticas e até uso eleitoral dessas contratações (em alguns lugares a decisão é descentralizada ao nível da escola, cabendo ao diretor decidir – o que foi visto como agravante, por falta de critério padronizado e oportunidades de uso clientelista deste mecanismo de contratação); o fato de não se investir na capacitação desses profissionais (pois ficarão pouco tempo na rede); e o fato de serem, em alguns estados, remunerados bem abaixo da tabela salarial paga aos professores de carreira.

Como pontos positivos foram elencados: facilidade de substituição de professores com desempenho ruim; diminuição da acomodação dos profissionais, uma vez que não têm estabilidade; flexibilidade financeira em face da tendência demográfica que leva à queda constante de matrículas; o fato de a contratação ser precedida de um processo seletivo mais célere e barato; flexibilidade para contratar em casos específicos (por exemplo, para lecionar em escolas indígenas).

O compartilhamento de informações entre os técnicos permitiu perceber que os órgãos

estaduais de controle – Ministério Público e Tribunal de Contas – têm interpretações muito diversas sobre a legalidade do uso desta modalidade de contratação em casos que não estritamente reposição de faltas e licenças médicas. Em alguns locais, por exemplo, permite-se a renovação contratual, enquanto em outros **não** – isto pode ser um problema intransponível em locais que contam com pouca mão de obra disponível, isto é, ou se renova o contrato e sujeita-se a futuros questionamentos dos órgãos de controle, ou suspendem-se aulas por falta de professor. Esta insegurança jurídica dificulta a exploração desta modalidade de contratação como estratégia gerencial.

Outra questão relevante, além da legislativa, é a maneira como cada estado recruta e acompanha seus temporários. Há casos nos quais não ocorre processo seletivo e os critérios não são preestabelecidos; e outros nos quais a seleção é impessoal e baseada no conhecimento acadêmico e currículo dos candidatos, com monitoramento e avaliação do seu desempenho ao longo da vigência do contrato.

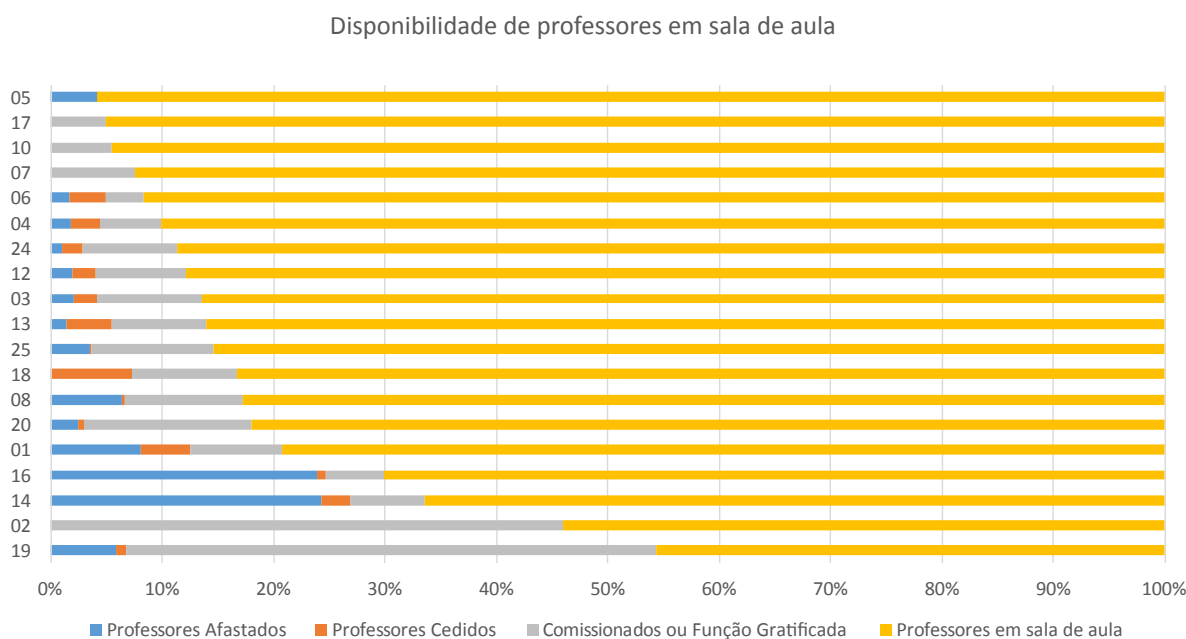
O que se percebe após o debate é que se trata de uma questão muito variada entre os estados que merece ser mais bem explorada, principalmente no que diz respeito ao impacto no desempenho dos alunos. As pesquisas sobre isto provavelmente estão abarcando como “temporários” muitas formas diferentes de recrutamento, remuneração e gestão do desempenho. A única característica comum a todos os sistemas é a ausência de garantia de estabilidade, típica do servidor concursado. Este pode ser um profissional recrutado por uma prova e análise de currículo ou um indicado politicamente; pode ficar por vários anos na rede, por meio de sucessivas prorrogações contratuais, ou ficar apenas um ano e não regressar mais ao sistema; pode receber remuneração semelhante a seu par que prestou concurso, ou receber muito menos que o piso do magistério para realizar o mesmo trabalho que o colega estatutário.

Considerando todo o debate realizado e, ainda, a necessidade de passar a registrar esses temporários no e-social, entendeu-se que há a necessidade de revisão da legislação de maneira a viabilizar a contratação de temporários como uma solução gerencial para o engessamento das despesas de pessoal, com

segurança jurídica e de maneira a contribuir para a melhoria da educação ofertada aos cidadãos.

O terceiro grupo discutiu a **disponibilidade de professores em sala de aula** a partir do seguinte gráfico:

**Gráfico 17.** Disponibilidade de professores em sala de aula



**Fonte:** Elaboração própria.

Para orientar a discussão do grupo foram elaboradas as seguintes perguntas: 1) Qual o impacto do absenteísmo no crescimento da folha? 2) Qual o impacto do absenteísmo na alocação de professores em sala de aula? 3) Qual o impacto do absenteísmo para a aprendizagem do aluno? 4) Quais estratégias podem ser utilizadas para mitigar os impactos negativos elencados nos itens anteriores? 5) Os cargos de direção, supervisão e assessoramento devem ser exercidos exclusivamente por professores? 6) A nomeação deve ocorrer como forma de promoção aos bons professores? 7) Os nomeados devem se afastar da docência?

Perceba-se que as questões são propositalmente amplas e vão além da dimensão orçamentário-

financeira. O objetivo é permitir que os técnicos possam discutir livremente sobre as questões de política educacional que geram impacto na folha de pagamento. A ideia é fazer um exercício de olhar a despesa de pessoal não só como um valor a ser gerenciado, mas como o resultado de escolhas e prioridades que fazem diferença na qualidade da educação.

A primeira constatação do grupo foi sobre os diferentes entendimentos acerca do que entra ou não no cálculo de absenteísmo. Se apenas as faltas não justificadas – que sofrem desconto em folha – ou se todos os tipos de falta. Como o objetivo da análise é entender o impacto da ausência do professor em sala de aula – que vai gerar, por consequência, a necessidade de

contratação de um temporário para ocupar sua posição – decidiu-se por adotar um conceito mais amplo, que é a disponibilidade do professor em sala de aula.

Assim, coube discutir não apenas faltas e licenças médicas, mas também casos de afastamento por cessão a outros órgãos e também para a ocupação de funções administrativas e de direção. Ao adotarmos este conceito mais amplo foi possível perceber que a questão é mais ampla do que os dados inicialmente informados pelos estados mostraram.

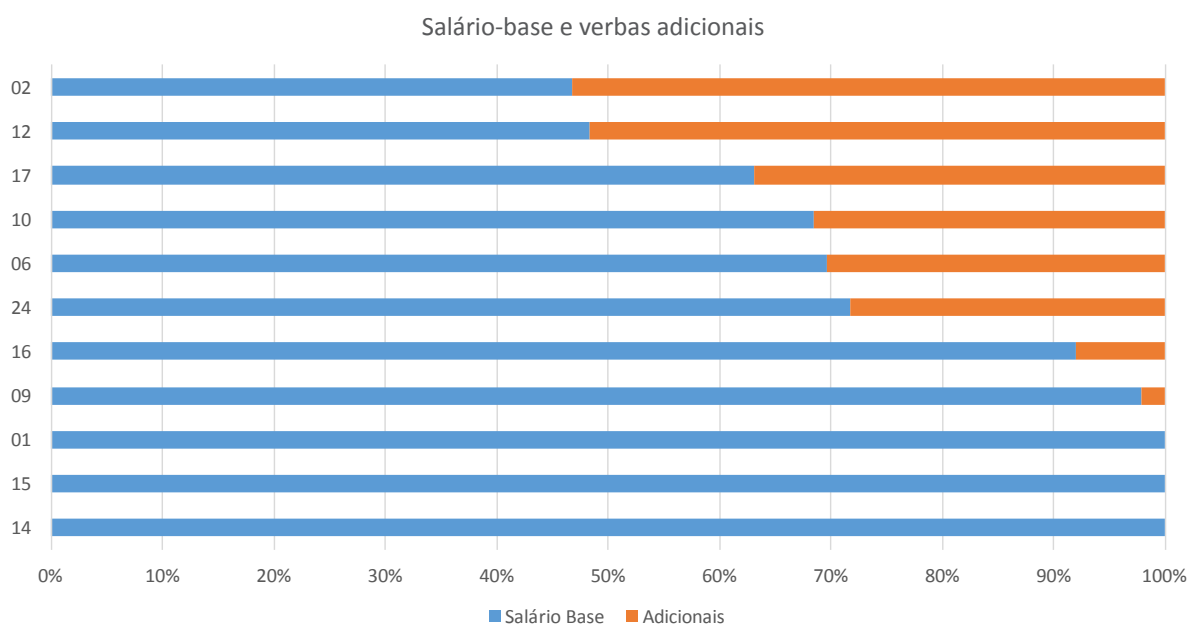
No que se refere a faltas e licenças médicas, discutiu-se que há um impacto importante do absenteísmo tanto no crescimento da folha quanto na alocação de professores em sala de aula e na aprendizagem dos alunos. Por isso, defendeu-se que é fundamental os governos contarem com estratégias para mitigar os impactos negativos dessas ausências. Como sugestão foram mencionadas as seguintes medidas: 1) maior atenção à validação de atestados médicos; 2) cruzar dados do INSS ou

das redes municipais para observar se o servidor está ativo em outros locais; 3) criar estruturas de acompanhamento dos servidores afastados; 4) normatizar cessão de servidores para outros Poderes, o que é considerado uma das causas mais frequentes do afastamento de professores.

Sobre o impacto da alocação de professores em funções administrativas, diferente do primeiro grupo – que discutiu esta questão ao tratar de estrutura de carreira –, este entendeu que os cargos de direção e as funções gratificadas devem ser exclusivos de professor.<sup>12</sup> E, em adição a isso, afirmou-se que cabe aos governos capacitar esses professores para o exercício de funções administrativas e gerenciais para as quais não são preparados nos cursos de pedagogia.

O quarto grupo discutiu o tema da composição da remuneração de professores, abordando a questão do pagamento por salário-base e gratificações ou por subsídio. Para fomentar a discussão foi elaborado o gráfico a seguir com dados comparativos dos estados:

**Gráfico 18.** Salário-base e verbas adicionais



**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>12</sup> A designação de professores para o exercício de funções administrativas e gerenciais ocorre na maioria dos estados. Em um levantamento rápido, realizado junto aos participantes da oficina, observou-se que quase todos os técnicos de RH presentes são professores exatamente nesta situação.



Para orientar a discussão foram elaboradas as seguintes questões: 1) Quais os prós e os contras da existência de gratificações e adicionais na carreira de professor? 2) Quais os prós e os contras do regime de subsídio? 3) Deve haver aumento salarial – promoção, progressão ou adicional – por tempo de serviço? Por quê? 4) Deve haver aumento salarial – promoção, progressão ou adicional – por grau de escolaridade/ titulação? Por quê? 5) Deve haver aumento salarial – promoção, progressão ou adicional – decorrente de avaliação de desempenho? Por quê? 6) Analise o impacto das formas de remuneração elencadas nos itens anteriores para a gestão do crescimento da folha e para o aprendizado do aluno.

A primeira observação, a partir dos dados, foi a grande variação entre os estados – casos em que o salário é uma única parcela e outros em que mais de 50% da remuneração do professor são formados pelo que os técnicos chamam de “penduricalhos”.

Na visão dos técnicos, há muitas desvantagens no grande número de “penduricalhos”. A primeira é a dificuldade de enxergar o Piso Nacional do Magistério nesta forma de remuneração. Em termos de valor recebido pelo docente e gasto pelo estado, o valor total da remuneração deveria ser suficiente para o cumprimento da lei. Porém **não é o que acontece, em razão da especificação trazida no**

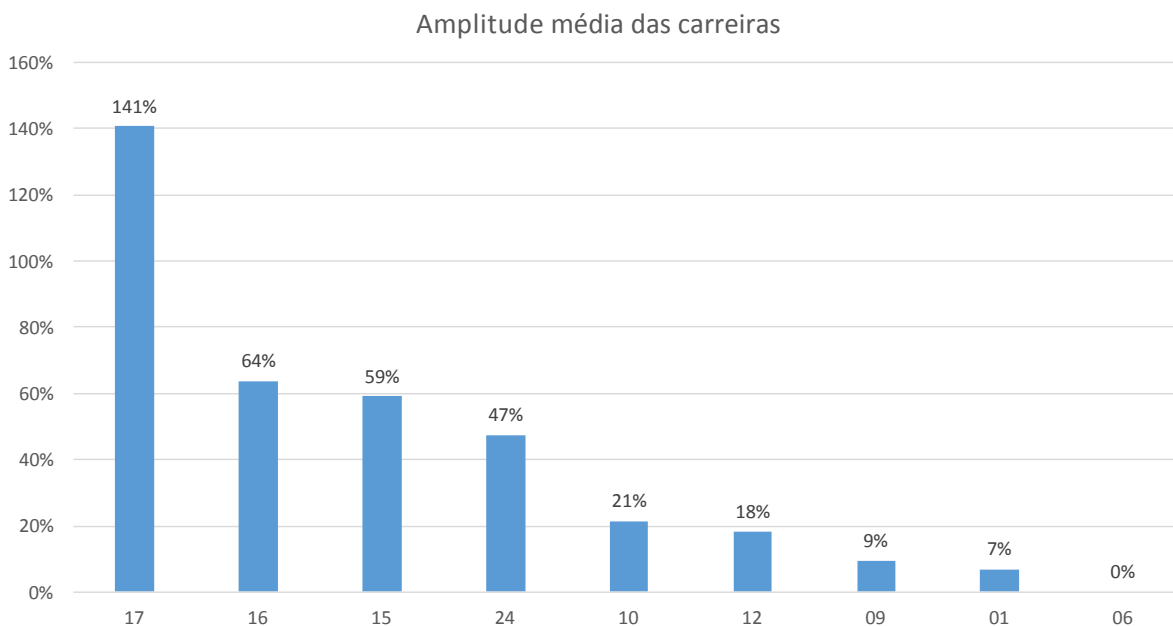
**texto legal.** Assim, o problema apontado por alguns dos técnicos presentes é que, apesar de ter o gasto efetivo, os governos continuam sob pressão dos professores e dos sindicatos como se estivessem remunerando abaixo do valor.

Outro problema apontado foi a dupla valorização do tempo de serviço na carreira: adicionais por tempo de serviço (por exemplo: anuênio, triênio, quinquênio, sexta parte etc.) são somados a progressões na carreira também baseadas no mesmo critério. Esta situação faz que, inclusive no momento de conceder aumentos no salário-base, se acabe valorizando mais os professores inativos, que são aqueles com maior número de benefícios por tempo de serviço, incidentes sobre a base que será reajustada.

Na opinião do grupo que discutiu esta questão, tanto a remuneração baseada no tempo de serviço quanto a evolução funcional por titulação trazem custos para a folha de pagamento que nem sempre se revertem em benefícios para a escola. Neste sentido, as redes deveriam avançar na discussão e implementação de formas de avaliação de desempenho que levassem em conta não só, mas também, como um dos aspectos, um indicador de aprendizagem.

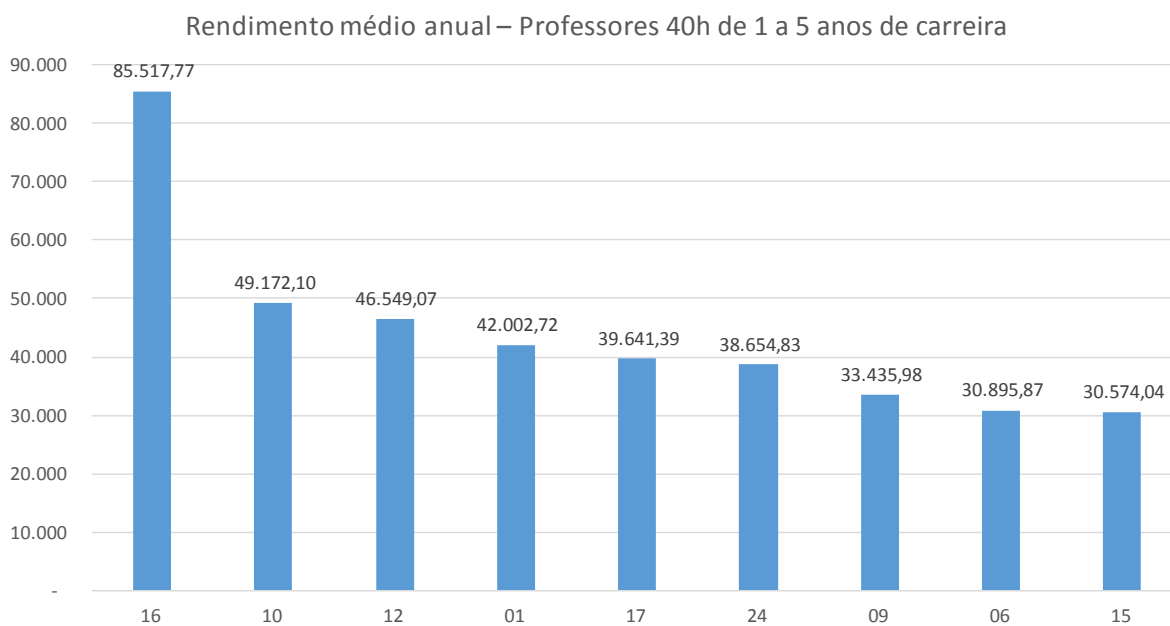
O quinto e último grupo trabalhou questões referentes à amplitude da carreira de professor a partir dos seguintes gráficos comparativos:

**Gráfico 19.** Amplitude média das carreiras



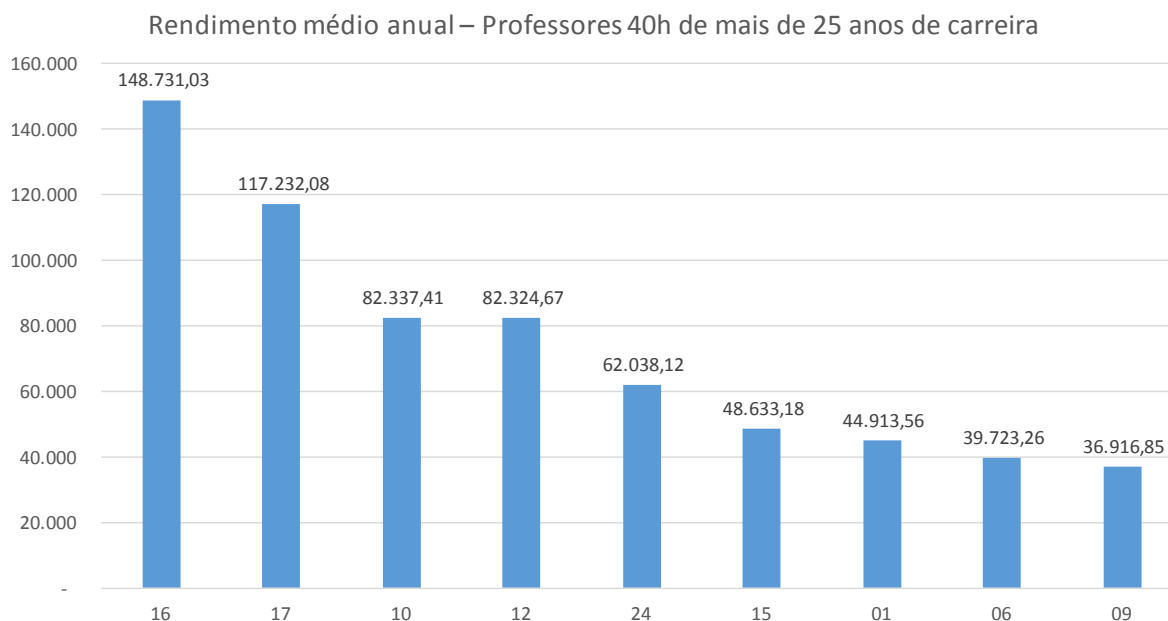
**Fonte:** Elaboração própria

**Gráfico 20.** Rendimento médio anual – Professores 40h de 1 a 5 anos de carreira



**Fonte:** Elaboração própria

**Gráfico 21.** Rendimento médio anual – Professores 40h de 1 a 5 anos de carreira



**Fonte:** Elaboração própria

As questões norteadoras da discussão foram:  
1) O que é mais efetivo para a qualidade da educação e a gestão da folha de pagamento da Educação: ter uma amplitude de carreira relevante ou um salário inicial mais elevado e atrativo? Elenque prós e contras de cada uma das opções; 2) Existem outras alternativas – para além da evolução salarial – que poderiam incentivar a permanência de bons profissionais na carreira?

A primeira observação foi novamente a grande variação entre os diferentes estados. Há carreiras com amplitude muito reduzida – 7% – e outras bastante grande, chegando a 196%.

Os técnicos entenderam que, em termos de política salarial, há uma troca entre amplitude na carreira e oferta de um salário inicial mais

atrativo. Para que seja possível uma amplitude maior, o salário inicial acaba sendo menor que o oferecido no mercado e, muitas vezes, não atrai os melhores profissionais para a rede pública. **Por isso** deve-se pensar em incentivos que vão além da evolução salarial, isto é, a remuneração não deve ser a única forma de incentivo à manutenção do servidor na carreira.

Apesar disso, reconhece-se a importância do incentivo monetário, e, por isso, no entendimento do grupo, o tempo de serviço deve continuar como um critério de progressão, mas não o único. Ele poderia ser combinado com a remuneração pelo desempenho de outras funções – por exemplo, tutoria ou mentoria –, ou até mesmo com remuneração atrelada ao desempenho.

## 4. Conclusões

O primeiro ponto a ser destacado é a grande diversidade entre os diferentes estados. A tentativa de visualizar padrões, por meio da técnica do *cluster*, não nos trouxe muitos insumos para criar perfis de estados com base nos dados de despesa de pessoal em Educação. Esta grande diversidade sugere que o uso de metodologia qualitativa pode trazer importantes ganhos analíticos.

A análise descritiva e comparativa dos dados quantitativos chama atenção para os gastos com inativos. Não apenas pela proporção de inativos estar avançando e se tornando majoritária em alguns estados, mas porque o crescimento da folha de inativos se mostrou muito maior que o vegetativo, este observado na folha de ativos. Além disso, a situação se agrava porque o Fundeb, que é a principal fonte de recursos para fazer frente às despesas de pessoal na Educação, não pode sustentá-las. Desta forma, o financiamento desta despesa é uma questão relevante na agenda da maioria dos estados.

Ainda em termos quantitativos, o grande destaque é que a hipótese de que a folha de pagamento dos servidores ativos é uma despesa incompressível, com pouca margem de gerenciamento, não se confirmou. Observamos que o que mais responde pelo aumento da folha no período analisado são novas contratações e aumentos salariais. Isto significa que as duas principais causas de aumento da despesa de pessoal em Educação foram fruto de decisões políticas tomadas por dirigentes públicos. Variáveis como estrutura de carreira, crescimento vegetativo, absenteísmo e número de professores temporários, por exemplo, demonstraram pouco impacto no crescimento da folha de pagamento.

Neste sentido, as discussões da primeira oficina mostraram que é fundamental abrir espaço para a agenda de melhoria do gasto público.

O cenário de queda de matrículas atestado pelo Censo, aliado às projeções demográficas, aponta para uma escassez dos recursos do Fundeb – fonte fundamental de financiamento da Educação nos estados. Observou-se que a ideia inicial de estratégias para aumentar a arrecadação tem potencial para migrar para uma preocupação de eficiência e melhor alocação de recursos na área, mesmo em recursos humanos onde as despesas são vistas como pouco gerenciáveis (o que, como dissemos acima, não é totalmente procedente).

Assim, há espaço para aprofundamento da discussão de eficiência do gasto a partir da ideia de custo e de uma análise criteriosa de seus componentes.

Outra questão que se mostrou fundamental é pensar a consequência dessas decisões de contratação para o futuro. A discussão sobre contratação de professores temporários mostrou-se fundamental e precisa ser aprofundada. Por parte de quem gerencia despesa a necessidade de flexibilização ficou clara, e há boas práticas que mostram que é possível conciliar este tipo de contratação com aspectos importantes de qualidade na educação.

O terceiro destaque é para a experiência que foi acumulada ao longo do período de pesquisa junto aos técnicos. Houve muita troca de experiências, emergência de boas práticas e bastante engajamento dos envolvidos. Além disso, houve um aspecto formativo importante como resultado das oficinas discutindo-se questões centrais da gestão educacional, sobre as quais os técnicos dificilmente têm tempo de se debruçar durante sua rotina de trabalho. Acreditamos que esses aspectos de engajamento e formação foram ativos construídos pelo grupo que poderiam ser mantidos em projetos futuros do Consed.

Neste ponto, é importante mencionar que a estratégia formativa, com espaço para discussão, é um caminho bastante promissor

para promover reformas nesta área. A partir dos debates realizados na segunda oficina foi possível perceber que há alguns pontos que não são consenso entre os técnicos – por exemplo, a visão de que os cargos em comissão e funções gratificadas devem ser ocupados exclusivamente por professores ou a adoção do tempo de serviço como critério para progressão. Esses pontos, ao lado de outros também

relevantes, mereceriam mais debate e seria interessante realizá-lo oferecendo aos técnicos parâmetros de boas práticas, não só nacionais como internacionais. Este caminho seria também promissor para a sensibilização a temas que, apesar de já estabelecidos em pesquisas internacionais e estudos de práticas de recursos humanos de países da OCDE, ainda não são consensuais.