

“Os salários dos professores públicos são atrativos no Brasil?”

Gabriela Miranda Moriconi
CEPESP/FGV

Nelson Marconi
CEPESP/FGV e PUC-SP

Resumo

Uma das grandes controvérsias na literatura de economia da educação diz respeito à relação entre os salários dos professores e o desempenho dos seus alunos. Porém a literatura internacional converge para a idéia de que os salários relativos dos professores são importantes para atrair bons profissionais para a carreira do magistério. Desse modo, o objetivo deste trabalho é avaliar a atratividade dos salários que os professores recebem nas escolas públicas de ensino básico brasileiras. Para tanto, foi utilizada a decomposição de Oaxaca (1973) aplicada aos dados da PNAD para o período de 1995 a 2006 para calcular os diferenciais entre o salário desses professores públicos e os rendimentos que eles receberiam se estivessem em um dos seguintes grupos de comparação: demais ocupações do setor público, professores do setor privado e demais ocupações do setor privado. Em resumo, obtivemos evidências que indicam que os salários dos professores públicos são mais atrativos para profissionais com formação de nível médio do que com formação de nível superior – sendo estes últimos justamente os que se pretende atrair –, para mulheres, para indivíduos de estados como Tocantins, Rio de Janeiro e Acre, e para indivíduos em início de carreira. Com estes resultados, pretende-se contribuir para o avanço na discussão de políticas salariais para além de simples propostas de reajustes uniformes para todo o magistério.

Abstract

The relation between teacher wages and their students' performance is one of the great discussions in economics of education literature. However, international literature converges to the idea that teachers' relative wages are important to attract good professionals to the teaching career. Given that, this study intends to evaluate the attractiveness of teachers' wages in public schools. In order to accomplish that, the Oaxaca's (1973) technique were applied to PNAD's (National Household Sample Survey) data from 1995 to 2006 to estimate the gaps between public teacher wages and what they would receive if they worked in one of the comparison groups: other jobs in the public sector, teaching in private sector and other jobs in the private sector. In short, there are evidences that public teachers' wages are more attractive to high school graduates than to college graduates – and the last ones are just the ones that should be attracted –, to women, to workers that live in the states of Tocantins, Rio de Janeiro and Acre, and to workers in the beginning of the career. With these results, we intend to contribute to the development of the teaching career wage policies beyond simple purposes of linear wage raises to all teachers.

Palavras-chave: Salários, Professores, Atratividade, Setor Público

Key words: Wages, Teachers, Attractiveness, Public Sector

Área: Economia do Trabalho

JEL: J31, J45, J48

1. Introdução

Uma das grandes discussões na literatura de economia da educação diz respeito à relação entre os salários dos professores e o desempenho dos seus alunos. Em uma *survey* com 60 estudos encontrados até aquele momento que haviam testado o efeito do nível salarial do professor sobre o desempenho dos alunos para o caso americano, Hanushek (1986) indicou que apenas 10 haviam obtido resultados estatisticamente significativos, sendo 9 positivos. Isto quer dizer que os salários de professores não importam para a qualidade do ensino? Não necessariamente. O que os estudos parecem indicar é que o nível de salário de um professor em um dado período tem pouca ou nenhuma relação direta com o desempenho dos alunos naquele período – por algumas razões.

Em primeiro lugar, geralmente há pouca variação entre os salários dos professores de uma mesma região – seja em termos de amplitude entre o salário inicial e o salário final de um mesmo empregador ou em termos de diferenças de remuneração entre empregadores. A situação mais comum é de poucos empregadores, especialmente governos. No caso brasileiro, os principais empregadores nos mercados de trabalho para professores locais são dois: o governo estadual e a prefeitura municipal, e por vezes algumas escolas particulares que representam uma parcela menor das vagas¹.

Em segundo lugar, é de conhecimento de todos que o principal componente que faz com que a remuneração de um professor público cresça é o tempo de experiência. Portanto, para os professores submetidos a um mesmo empregador, esta é a principal razão para diferenças de salário, fazendo com que o efeito observado seja o da experiência ou da prioridade dos mais experientes na escolha por melhores escolas.

Isto faz com que diversos pesquisadores busquem avaliar se há melhoria no desempenho dos alunos de determinada escola ou sistema de ensino a partir de aumentos nos salários dos professores, como fazem Menezes-Filho e Pazello (2004) ao testar os efeitos do FUNDEF sobre os salários dos professores e destes sobre a proficiência dos alunos. Os autores encontraram resultados no sentido de que o FUNDEF teria, em média, conseguido aumentar os salários dos professores e que a melhoria salarial teria afetado positivamente os resultados em proficiência, mas de modo concentrado nas escolas municipais do Nordeste. No entanto, reconhecem que esses achados podem ter sido limitados pelo curto período disponível para análise, já que há grandes dúvidas sobre a possibilidade de que aumentos nos salários de professores que já estão lecionando tenham efeitos diretos sobre a melhoria do desempenho desse professor e, conseqüentemente, no aprendizado dos seus alunos.

O que parece ser um consenso na literatura é a importância da remuneração para atrair bons profissionais para a carreira do magistério². Em relatório recente da consultoria McKinsey & Company, Barber e Mourshed (2007) observam que todos os 10 países com as melhores notas no PISA (*Programme for International Student Assessment* da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)³ selecionam os professores dentre os 30% melhores graduados da sua coorte⁴. Segundo os autores, não se trata apenas de uma questão cultural, mas sim de políticas públicas, pois todos teriam dois fatores em comum: desenvolveram mecanismos efetivos para selecionar e treinar professores, e pagam bons salários iniciais.

Chevalier, Dolton e McIntosh (2007) demonstraram que, no Reino Unido, os salários relativos dos professores comparados aos de outras ocupações teriam um impacto significativo na probabilidade de que um graduado optasse pela carreira do magistério. Segundo eles, o efeito seria maior para aqueles com menos tempo de formado e para homens. Em estudo similar para o caso

¹ Como veremos mais adiante, as funções docentes da rede privada representam, em média, 20% do total de funções docentes entre 1999 e 2006 no Brasil.

² Embora reconheça que existem diversos outros incentivos pecuniários e não pecuniários relacionados à carreira do magistério, Umansky (2005) aponta a importância dos salários como principal componente do seu contrato de trabalho.

³ São eles: Canadá, Austrália, Bélgica, Finlândia, Hong Kong, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Cingapura e Coreia do Sul.

⁴ Na Finlândia esse percentual se reduz para 10% e na Coreia do Sul para 5% dos melhores graduados.

americano, mas restrito às escolhas das mulheres, Bacolod (2007) observou que quanto melhor remunerados em relação a outros profissionais os professores são, mais as mulheres americanas mais escolarizadas escolheriam lecionar. Em outro trabalho a mesma autora obteve resultados que indicam que os salários teriam um papel mais importante para a escolha da profissão do magistério, enquanto que as condições de trabalho influenciariam onde os novos professores prefeririam atuar (BACOLOD, 2005).

Para o caso brasileiro, não foram encontrados estudos avaliando a capacidade dos salários oferecidos aos professores em impactar a qualidade dos profissionais atraídos para a carreira do magistério. A qualidade dos professores em relação aos outros profissionais do mercado, por si só, já não é algo fácil de definir, já que características desejadas como didática, habilidade de comunicação, paciência, dedicação e esforço podem ser pouco associadas com as características que conseguimos medir atualmente – anos de experiência, nível e área de formação inicial, entre outras (HANUSHEK, 1986; UMANSKY, 2005; FELÍCIO E FERNANDES, 2005).

Mesmo sem um perfil consensual do que seria um professor efetivo, percebeu-se a necessidade de garantir diretrizes mínimas para a qualidade dos profissionais do magistério no Brasil – e a educação formal inicial e a continuada foram vistas como estratégias para alcançar estes objetivos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, entre outras diretrizes para o ensino brasileiro, definiu claramente que a formação dos docentes da educação básica deveria ser em nível superior. No caso dos professores que atuam no ensino fundamental a partir da 5ª série e no ensino médio, a seleção de profissionais com formação nas licenciaturas específicas já era uma prática mais difundida nos concursos públicos. A mudança vem ocorrendo principalmente no caso dos professores que lecionam no ensino infantil e até a 4ª série do ensino fundamental, cuja seleção pelas redes estaduais e, especialmente, municipais exigiam dos candidatos a formação de nível médio em Magistério. Essas redes passaram, de um modo geral, a alterar seus planos de cargos, carreiras e salários para exigir dos ingressantes o curso de Pedagogia ou Normal Superior. Adicionalmente, muitos passaram a fazer parcerias com instituições de ensino superior para oferecer essa formação aos professores do quadro – nos quais se incluem diversos cursos de formação à distância.

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

Tabela 1. Distribuição das funções docentes por nível de escolaridade no Brasil

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

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar/INEP (1999 a 2006).

Os dados levam a crer que as diretrizes referentes à qualificação definidas na LDB realmente têm sido adotadas pelos sistemas de ensino, pois o perfil de qualificação dos docentes do ensino básico brasileiro melhorou significativamente nesse período. Portanto, a formação em nível superior tornou-se um requisito mínimo para os profissionais que devem ser atraídos para a carreira do magistério no Brasil.

Porém, antes de analisar os determinantes da qualidade dos professores, entendemos que faltam estudos que avaliem a atratividade da remuneração do magistério frente às ocupações alternativas encontradas no mercado de trabalho brasileiro, especialmente aquelas que também exigem formação de nível superior.

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

Dada a exigência da LDB descrita acima, faremos as comparações de modo separado por nível de escolaridade. Assim, pretende-se avaliar especialmente se aqueles que se pretende atrair – os profissionais com formação de nível superior – encontram salários competitivos no magistério do setor público.

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

Esta pesquisa terá mais quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, discutiremos a literatura direcionada à avaliação da remuneração dos professores. Na terceira seção, descreveremos a metodologia e a amostra utilizadas nesta pesquisa. Na quarta seção encontram-se os resultados encontrados. Por fim, a quinta seção contém as conclusões a respeito da atratividade da remuneração dos professores públicos brasileiros.

2. Avaliando a remuneração dos professores

Diversas pesquisas empíricas já foram desenvolvidas com o propósito de analisar a qualidade da remuneração dos professores em vários países do mundo.

O ponto de partida dessa literatura é a definição dos parâmetros de atratividade da remuneração do magistério. Afinal de contas, o que seria um salário atrativo para um professor?

Alguns meios de comunicação utilizam medidas como a média dos salários dos professores em relação ao PIB per capita ou em relação à renda média nacional para comparar a qualidade da remuneração entre diferentes países. Também é utilizada a média salarial medida em paridade do poder de compra. No entanto, essas medidas pouco dizem a respeito da capacidade desses salários atuarem como atrativos para bons profissionais, pois como criticam Loeb e Page (2000), nada informam a respeito das escolhas que o mercado de trabalho em que esses profissionais estão inseridos oferece.

Especialistas interessados na atratividade dos salários, como Hernani-Limarino (2005), entendem que deve ser observado o custo de oportunidade que os indivíduos encontram ao tomar a escolha pela profissão do magistério. Ou seja, os salários que os indivíduos receberiam se optassem por outras ocupações no mercado de trabalho. Como essa situação específica não acontece – um indivíduo escolher duas profissões como ocupação principal ao mesmo tempo –, a comparação se dá com a remuneração de indivíduos com as mesmas características pessoais: escolaridade, idade, experiência no trabalho, entre outras.

O segundo ponto é a definição do grupo de comparação: quem são os indivíduos semelhantes aos professores? Quando o interesse é voltado especificamente para a qualidade da remuneração dos professores da rede pública, um grupo de comparação comumente utilizado é o de professores da rede privada, dada a equivalência na natureza do trabalho e das habilidades necessárias. Essa é a recomendação clássica da literatura sobre a determinação de salários no setor público. Isto se daria pelo fato de que o setor privado, ao operar sob a lógica da acumulação, encontraria restrições no processo de determinação dos salários de seus trabalhadores, pois os salários corresponderiam ao preço de apenas um dos fatores de produção – a força de trabalho – cujos custos devem ser minimizados para que se consiga maximizar os lucros. Na ausência das restrições aos salários encontradas no setor privado, Fogel e Lewin (1974) defendem que a opção mais eficiente para o setor público seria o pagamento aos servidores de salários equivalentes aos que trabalhadores em ocupações semelhantes no setor privado recebem, de forma a atrair ao governo profissionais que tenham pelo menos a qualificação média existente no mercado de trabalho privado. De acordo com estes autores, o pagamento de salários mais elevados por parte do governo em relação aos níveis

remuneratórios observados no setor privado seria desnecessário e desperdiçaria receitas públicas. Porém, como o interesse da maior parte da literatura é observar a capacidade dos salários para atrair bons profissionais para a carreira do magistério – independente do setor, público ou privado –, entende-se que deve ser observado o mercado de trabalho como um todo, ou seja, todas as possibilidades de escolha dos indivíduos. Além disso, em muitos lugares as escolas privadas geralmente oferecem apenas uma parcela reduzida dos postos de trabalho para professor do país. No Brasil, por exemplo, as funções docentes do setor privado correspondem a cerca de 20% de todos os professores brasileiros e apenas 1% de todos os postos de trabalho no Brasil, como apresentaremos de forma mais detalhada adiante.

O estudo de Barros, Mendonça e Blanco (2001) avalia os salários dos professores de ensino fundamental do setor público brasileiro, comparando-os com os seguintes grupos: professores do setor privado, os demais empregados do setor privado e os demais funcionários públicos. Desta forma, conseguem abranger todas as opções de escolha do mercado, identificando grupos que potencialmente tenham características e estruturas remuneratórias distintas – concepção que utilizaremos neste trabalho.

Há diferenças também quanto ao método utilizado. Enquanto há autores que realizam comparações de médias salariais, a maioria da literatura se divide entre os que usam a técnica de Mincer (1974)⁵ e os que usam a técnica de Oaxaca (1973)⁶. Ambas as técnicas são utilizadas para controlar características observáveis dos trabalhadores que afetam seus rendimentos, como escolaridade, experiência, pertencer à área rural ou urbana, setor de atuação (público ou privado) e associação a sindicatos, porém com Mincer (1974) se obtém o diferencial de salários por meio do coeficiente de uma variável *dummy* relacionada à ocupação do indivíduo – professor ou não professor, e por Oaxaca (1973) se estima o salário que professores receberiam, dadas as suas características observáveis, se estivessem em outras ocupações. No método de Oaxaca (1973), os salários dos professores e dos grupos de comparação são regredidos separadamente, permitindo observar se e como as características pessoais são valorizadas de forma diferente para cada grupo.

Embora os resultados variem de acordo com os países, as metodologias e as formas de cálculo, percebe-se que em diversos países da América Latina os professores recebem remunerações piores do que se trabalhassem em outras ocupações. O Brasil aparece como um dos países com pior atratividade dos salários dos professores tanto no estudo de Liang (1999), quanto no de Hernani-Limarino (2005)⁷.

Mesmo assim, o tema ainda não recebeu a devida atenção no Brasil. Encontramos apenas dois estudos que tratam a temática dos salários dos professores públicos feitos especificamente para o caso brasileiro. Barros, Mendonça e Blanco (2001) exploram diversos aspectos do mercado de trabalho para professores do ensino fundamental no Brasil, dentre eles a remuneração. Embora na metodologia não sejam controlados alguns possíveis determinantes da remuneração do magistério público como o tempo de experiência na carreira, e não sejam realizadas regressões para professores públicos e demais grupos de modo separado, a fim de permitir com que se observe a valorização diferenciada das carreiras, o estudo traz importantes contribuições. Uma delas diz respeito aos grupos de comparação utilizados, os quais, como já afirmamos, julgamos serem os mais adequados para avaliar essa questão. Adicionalmente, ao analisar dados do período de 1995 a 1999, já apresentam indicações de que a atratividade da remuneração do magistério variaria consideravelmente de acordo com o nível de escolaridade dos profissionais⁸. No entanto, não se detêm nesse ponto e também não o relacionem com o tipo de profissional que se pretende atrair para a carreira do magistério, contribuições que este trabalho propõe desenvolver.

⁵ Como Liang (1999) e Piras e Savedoff (1998) para a América Latina.

⁶ Como Hernani-Limarino (2005) para a América Latina, Allegretto, Corcoran e Mishel (2004) para os Estados Unidos e Asadullah (2007) para Bangladesh.

⁷ Os países contidos nesses estudos foram: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

⁸ Barros, Mendonça e Blanco (2001) demonstram que a remuneração dos professores com ensino fundamental seja 12% superior à praticada no mercado, enquanto que a remuneração dos professores com educação superior seja 21% inferior à praticada no mercado.

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

Portanto, o presente trabalho pretende contribuir para a literatura em busca da melhoria do desempenho do magistério público ao partir do enfoque da atratividade da carreira, como Barros, Mendonça e Blanco (2001), entendendo que somente uma carreira com remunerações atrativas poderá levar jovens com potencial para se tornarem bons professores a optarem por ela, antes mesmo de decidirem pela atuação no setor público ou privado. Esta abordagem permitirá significativos avanços nas análises em relação à qualidade dos salários dos professores públicos e no levantamento de hipóteses sobre o perfil de profissionais que têm sido atraídos para a carreira.

As lacunas apontadas em relação às metodologias desses dois trabalhos serão supridas nesta pesquisa por meio da utilização da técnica de Oaxaca (1973) para decompor o diferencial de salários em uma parcela relativa às diferenças nas características observáveis e outra às não observáveis – relativas a pertencer ao grupo dos professores públicos ou não.

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

3. Metodologia

3.1. A decomposição dos salários

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

Na decomposição de Oaxaca (1973) a estimação é feita de modo separado para os dois grupos de indivíduos cujos rendimentos estejam sendo comparados, partindo do pressuposto de que a estrutura de valorização das características observáveis é diferente de um grupo para outro. Essa é a principal vantagem desse método em relação ao de Mincer (1974), o qual obtém o diferencial com o uso de uma *dummy* para diferenciar os grupos de comparação em uma única regressão de salários – não permitindo, assim, identificar as possíveis diferenças nas estruturas de valorização das características dos trabalhadores.

Portanto, com base na técnica da Oaxaca (1973), a fim de realizar o cálculo dos diferenciais de salário entre cada um dos grupos de professores públicos do ensino básico (com formação de ensino médio ou superior) e cada um dos respectivos grupos de comparação, definimos a equação que estima o salário dos professores públicos do ensino básico, que corresponde a:

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

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

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

β_p é o vetor dos coeficientes referentes às características observáveis dos professores públicos.

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

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

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

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

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

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

Como podemos observar no primeiro termo da equação, a estrutura de retornos considerada padrão neste caso foi a do grupo de comparação. Porém, além dessa possibilidade, pode-se considerar a estrutura de retornos dos professores públicos como padrão, ou ainda alguma combinação entre as duas estruturas de rendimentos a serem comparados (REIMERS, 1983; NEUMARK, 1988), de modo que a equação poderia ser escrita da seguinte forma:

$$\overline{\ln(W_p)} - \overline{\ln(W_{GC})} = (X_p - X_{GC})' \beta^* + [X_p' (\beta_p - \beta^*) + X_{GC}' (\beta^* - \beta_{GC})]$$

Onde β^* corresponde ao vetor de coeficientes da estrutura que existiria na ausência de discriminação – se professores públicos e o grupo de comparação fossem valorizados da mesma forma, para o caso deste trabalho.

Sendo que β^* pode ser representado por:

$$\beta^* = \beta_p w + (1 - w) \beta_{GC}$$

Indicando que a estrutura não discriminatória pode ser uma combinação das duas estruturas de retornos dos grupos comparados, na qual w corresponderia ao peso da estrutura de retornos, dos professores públicos, podendo receber valores que vão de 0 a 1.

Optamos por, em cada comparação, definir como não discriminatória a estrutura de rendimento do grupo com o qual os professores públicos estão sendo comparados. Portanto, o peso da estrutura de retornos dos professores públicos recebeu valor 0 em cada uma das comparações.

Os vetores X_p' e X_{GC}' de características observáveis, incluído nas equações acima, é composto das seguintes variáveis: idade, idade ao quadrado, experiência no trabalho e experiência no trabalho ao quadrado, todas com o intuito de apurar características produtivas que possam influir no comportamento dos salários (já que são vistas como tendo influência sobre as habilidades adquiridas para o trabalho, aumentando a produtividade do indivíduo); uma *dummy* para gênero e outra para cor, as quais podem captar a influência de características demográficas que possam ser alvo de discriminação e, desta forma, influir na definição dos níveis salariais; uma *dummy* para indicar a filiação do trabalhador a um sindicato, com o intuito de captar a influência de uma variável

institucional relevante no processo de formação dos salários (qual seja, o poder de barganha dos trabalhadores); e uma *dummy* para a área de trabalho, que pode ser urbana ou rural, a qual reflete características importantes do mercado de trabalho onde o trabalhador se insere. Esta relação de variáveis é usualmente adotada nos trabalhos que analisam os diferenciais de salários entre os setores público e privado, mas também em alguns que trabalham especificamente com a remuneração dos professores.⁹ As únicas variáveis comumente utilizadas em estudos similares que não serão inseridas no modelo serão os anos de estudo e os anos de estudo ao quadrado, pois optou-se por separar os grupos a serem comparados já de acordo com o nível de escolaridade – nível médio ou nível superior. Vale ressaltar que a escolaridade – medida por anos de estudo ou por nível de formação – é considerada um dos principais determinantes dos salários dos indivíduos pois reflete sua capacitação, a qual teria grande influência sobre sua produtividade.

Para as análises das remunerações médias para todo o período, trabalhamos com um *pooling* dos dados das PNADs compreendendo as pesquisas dos anos de 1995 a 2006¹⁰. Esta abordagem possibilitou a obtenção de observações suficientes para que fossem realizados os cálculos mais detalhados, já que para alguns Estados da federação o número de observações é reduzido, especialmente na região Norte e, também, principalmente, em se tratando dos indivíduos que são professores de escolas da rede privada¹¹.

Para fazermos uma análise *cross-section* com os dados de indivíduos que responderam à PNAD em anos diferentes, os valores dos salários foram deflacionados de acordo com o deflator para rendimentos da PNAD elaborado por Corseuil e Foguel (2002) a partir de dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - Restrito (INPC) do IBGE¹². Portanto, os rendimentos utilizados em toda esta pesquisa estão expressos em reais de janeiro de 2002 – mês definido como base para a construção desse deflator.

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

Da mesma forma, na maioria das análises trabalhamos com uma amostra para o Brasil como um todo. Nestas comparações, utilizamos *dummies* para captar fatores comuns que também possam ter influenciado os rendimentos de todos os trabalhadores de cada Estado específico. Foram empregadas *dummies* para todos os Estados e o Distrito Federal, exceto para o Estado do Rio Grande do Sul, que permaneceu como parâmetro¹³.

É importante ressaltar que para cada comparação desenvolvida neste trabalho, este modelo foi sendo adaptado. Nas análises divididas por alguma característica pessoal, como o gênero, por exemplo, o modelo foi mantido e os rendimentos foram regredidos de forma separada para homens e mulheres – sendo excluída apenas a *dummy* de gênero, obviamente. Este foi o mesmo tratamento para a divisão entre indivíduos com mais e menos tempo de experiência no trabalho, e no cálculo separado para cada Estado brasileiro.

Um ponto raramente abordado mas extremamente relevante para os trabalhos que utilizam a metodologia de Oaxaca (1973) é a análise da significância dos diferenciais de salários obtidos como resultado. Isto porque não se estima diretamente os diferenciais de salário, mas sim as regressões de rendimentos. O diferencial, como demonstramos, é obtido a partir da inserção das médias dos

⁹ Blanchflower (1996) e Panizza e Qiang (2005) são exemplos de trabalhos que adotam esta formulação e esta relação de variáveis para calcular o diferencial público-privado para os países da OECD e da América Latina, respectivamente, assim como fez Hernani-Limarino (2005) para o cálculo do diferencial entre professores e não-professores na América Latina.

¹⁰ Excetuando-se o ano de 2000, para o qual não há PNAD.

¹¹ Vale ressaltar que a PNAD só inclui as áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá a partir do ano de 2004.

¹² Os índices para o período analisado estão disponíveis no site: www.ipeadata.gov.br.

¹³ O estado do Rio Grande do Sul foi escolhido de forma aleatória para permanecer como parâmetro. Testamos regredir os rendimentos utilizando outros estados como parâmetro e os resultados não se alteraram. Estes resultados podem ser solicitados aos autores.

coeficientes e das médias das características observáveis nas fórmulas indicadas. Dessa maneira, não se obtém intervalos de confiança diretamente do modelo. Para avaliar a significância dos diferenciais, utilizamos a metodologia proposta por Jann (2005) e implementada no software estatístico *Stata*, utilizado para computar os resultados deste trabalho. Essa metodologia produz estimadores não viesados da variância dos componentes da decomposição, os quais são usados para estimar intervalos de confiança para os diferenciais de salário e, segundo Jann (2005), produz resultados semelhantes aos do método de *bootstrap* – mais trabalhoso e demorado¹⁴. Por meio dessa metodologia, todos os diferenciais apresentados neste trabalho foram considerados significativos a 5%.

3.2. Definição da amostra

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

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

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

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

Tabela 2. Distribuição dos trabalhadores da amostra por grupo de ocupações

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

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

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

¹⁴ Para uma explicação detalhada da metodologia, ver Jann (2005).

4. Resultados

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

Tabela 3. Diferencial de salário entre os professores do setor público e cada grupo de comparação (percentuais médios para o período entre 1995 e 2006)

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

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Os dados indicam uma situação contrária à desejada: os resultados médios para o período analisado indicam que a impressão generalizada de que os professores públicos são mal remunerados tem fundamento, mas somente para os profissionais com formação de nível superior.

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

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

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

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

Tabela 4. Salários médios por nível de escolaridade e grupo de comparação (relativos a uma jornada de 40 horas semanais, no período entre 1995 e 2006)

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

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Os salários médios apresentados indicam que há uma grande diferença nos retornos médios pela conclusão de nível superior por grupo de comparação. Enquanto um professor público com formação de nível superior ganha, em média, 94% a mais que um professor público de nível médio,

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

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

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

Até o momento, porém, foi feita uma avaliação dos diferenciais médios para todo o período estudado. O cálculo para cada ano da amostra, apresentado a seguir, permite analisarmos qual a tendência da atratividade dos salários dos professores públicos ao longo do tempo estudado.

Vale ressaltar que, embora ainda cerca de 27% dos professores do ensino básico tenham apenas formação de nível médio no Brasil, passaremos a concentrar as análises somente nos rendimentos dos trabalhadores com formação de nível superior, dado que os profissionais sem esse perfil mínimo de escolaridade não podem mais ser contratados¹⁵ e, portanto, não são relevantes para a avaliação da atratividade dos salários.

Tabela 5. Diferencial de salário entre os professores do setor público brasileiro com formação de nível superior e cada um dos grupos de comparação

Ano	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Nível Superior			
1995	-61.9%	-60.4%	-30.1%
1996	-57.2%	-60.8%	-37.1%
1997	-47.1%	-54.5%	-34.9%
1998	-46.9%	-53.9%	-29.7%
1999	-35.0%	-49.1%	-31.6%
2001	-38.2%	-53.3%	-14.1%
2002	-35.4%	-49.2%	-11.9%
2003	-32.8%	-49.7%	-19.5%
2004	-31.5%	-51.8%	-17.2%
2005	-28.3%	-49.2%	-11.5%
2006	-16.8%	-43.3%	-4.7%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

¹⁵ Devido às diretrizes estabelecidas pela LDB, já descritas na Introdução deste trabalho.

Ao analisar os diferenciais ao longo do tempo, podemos perceber que a desvantagem da remuneração dos professores públicos em relação às demais ocupações vem diminuindo consideravelmente. Essa tendência é comum em relação a todos os grupos de ocupações usados para a comparação, porém com intensidades diferentes.

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

Ao aprofundarmos a discussão, pode-se dizer que os diferenciais de salário apresentados não permitem inferir se a atratividade da remuneração dos professores públicos está melhorando em razão de melhorias em seus rendimentos ou por terem piorado os salários dos outros grupos de ocupação. Por essa razão, apresentamos também o crescimento real acumulado no período de 1995 a 2006 nos salários médios por grupo de ocupações.

Tabela 6. Crescimento acumulado dos salários médios de profissionais com formação de nível superior no período

Professores do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
397%	224%	336%	300%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

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

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

Porém, apresentar dados consolidados para o Brasil como um todo, especialmente em uma questão como essa, gera questionamentos em relação à variação dos valores de acordo com os sistemas de ensino. Não é raro encontrar na mídia professores do ensino básico destacando que os salários na rede estadual do Acre ou do Distrito Federal, por exemplo, são muito melhores do que aqueles das redes do Nordeste de um modo geral. Mais do que as médias salariais, entendemos que interessa saber a atratividade desses salários frente ao mercado de trabalho local, ou seja, se há variação entre os diferenciais nos diferentes estados e regiões.

Dois fatores possibilitam a defesa da hipótese da heterogeneidade dos diferenciais de salário entre professores públicos e outras ocupações entre os estados brasileiros. Em primeiro lugar estão as realidades extremamente distintas das economias regionais brasileiras, das quais não se pode dissociar as diferenças nos mercados de trabalho locais – seja pelo lado da oferta ou pelo lado da demanda. Adicione-se a este o fato de o Brasil ser uma república federativa, na qual Estados e Municípios têm autonomia para estabelecer suas próprias políticas de pessoal e, portanto, níveis de remuneração distintos para professores e demais servidores públicos.

Dada a variação dos resultados durante o período e a possível variação entre estados, a forma ideal de realizar essa comparação seria calcular as médias salariais e os diferenciais de salário para cada estado brasileiro, por ano do período analisado. Porém, como existem poucas observações para diversos estados por ano da amostra, decidimos dividir apenas o período em dois: de 1995 a 1999 e de 2001 a 2006 – de modo a obter um número suficiente de observações¹⁶ e ainda permitir com que se observe a evolução no período. Mesmo assim, as observações relativas aos professores do setor privado são escassas para diversos estados e, portanto, não constarão dessa comparação^{17 18}.

Tabela 7. Salários de professores públicos de nível superior e diferenciais de salário entre eles e os profissionais das demais ocupações (para os períodos de 1995 a 1999 e 2001 a 2006)¹⁹

Estados	Salários Médios (em R\$ de 2002)		Diferenciais de Salário dos Professores Públicos em relação a:			
			Outros Profissionais do Setor Privado		Outros Profissionais do Setor Público	
	1995/1999	2001/2006	1995/1999	2001/2006	1995/1999	2001/2006
Piauí	365.13	1082.70		-41.7%	-86.6%	-82.0%
Ceará	614.53	1109.36	-49.9%	-36.8%	-68.9%	-64.0%
Paraíba	422.24	1134.25	-61.0%	-39.0%	-86.5%	-69.9%
Pernambuco	479.63	1136.66	-40.7%	-51.8%	-57.5%	-66.6%
Rio Grande do Norte	383.95	1144.21	-82.0%	-41.2%	-99.2%	-71.9%
Bahia	492.08	1325.82	-60.0%	-44.6%	-72.1%	-64.9%
Alagoas	523.81	1347.40	-56.6%	-27.8%	-80.9%	-63.4%
Espírito Santo	690.89	1445.67	-49.8%	-46.8%	-52.4%	-58.6%
Santa Catarina	581.52	1458.51	-53.3%	-32.9%	-61.9%	-64.0%
Mato Grosso do Sul	527.90	1489.48	-48.3%	-15.6%	-62.1%	-48.9%
Minas Gerais	721.41	1494.62	-24.4%	-24.0%	-35.1%	-47.8%
Tocantins	526.98	1540.65	-31.1%	12.1%	-72.7%	-28.2%
Goiás	526.07	1544.62	-38.3%	-26.1%	-56.2%	-45.5%
Pará	632.87	1550.50	-34.5%	-21.8%	-68.9%	-51.4%
Rio Grande do Sul	571.51	1585.01	-59.2%	-38.2%	-69.2%	-59.0%
Amazonas	800.21	1653.65	-22.1%	-63.3%	-47.3%	-66.8%
Mato Grosso	706.01	1654.97	-19.6%	-24.7%	-58.0%	-50.4%
Paraná	683.10	1670.53	-35.6%	-17.5%	-48.6%	-38.3%
Sergipe	687.63	1737.54	-45.8%	-21.9%	-73.1%	-48.1%
Rondônia	690.45	1744.37	-28.0%	-27.1%	-50.9%	-60.8%
São Paulo	746.65	1877.98	-53.6%	-34.4%	-45.9%	-37.7%
Rio de Janeiro	719.06	2307.06	-44.6%	-11.8%	-54.8%	-28.1%
Acre	696.03	2536.88		-10.7%	-90.0%	-41.7%
Distrito Federal	1085.75	2673.06	-45.7%	-30.7%	-50.1%	-61.3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

¹⁶ Pelo menos 30 observações em cada amostra de cada grupo de ocupações (professores públicos, professores privados, demais ocupações do setor público e demais ocupações do setor privado).

¹⁷ Em relação aos professores do setor privado, em quase todos os estados para os quais há observações foi verificada melhoria na atratividade para os professores públicos entre um período e outro. Porém, no período de 2001 a 2006, estados como Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul ainda apresentavam diferenciais em torno de -30% e estados como São Paulo e Pernambuco em torno de -18%.

¹⁸ Situação parecida ocorre com os estados do Amapá, Roraima e Maranhão, para os quais não havia observações suficientes no primeiro período e acabaram sendo excluídos dessa comparação.

¹⁹ Os estados estão classificados em ordem crescente de acordo com os salários médios para o período de 2001 a 2006.

De fato, as piores médias salariais concentram-se em estados do Nordeste em ambos os períodos, com destaque para o Piauí, o Rio Grande do Norte, a Paraíba e Pernambuco. E realmente as melhores médias salariais são encontradas no Distrito Federal, seguido por estados como Rio de Janeiro e São Paulo, nos dois períodos. O Acre, por sua vez, foi o estado que apresentou o maior crescimento nos salários dos professores públicos entre um período e outro, e realmente entrou para o grupo daqueles com maiores médias salariais entre 2001 e 2006.

Porém são os diferenciais de salário, medida que a literatura entende como instrumento para avaliar a atratividade dos salários, que mais interessam na comparação entre estados. Especialmente os diferenciais em relação às demais ocupações do setor privado – principal fonte de postos de trabalho alternativos. A esse respeito, alguns resultados devem ser destacados. Em quase todos os estados os salários dos professores públicos ganharam em atratividade frente às demais ocupações do setor privado – embora os diferenciais continuem negativos e de significativa magnitude praticamente no Brasil todo. Somente os estados do Amazonas e de Pernambuco tiveram a atratividade piorada no segundo período, sendo o último o estado com o pior diferencial de salários entre professores públicos e profissionais do setor privado. Por outro lado, Tocantins foi o único estado que apresentou diferenciais positivos, de 12%, sendo esses referentes ao período entre 2001 e 2006. Ou seja, no estado do Tocantins, ser professor público já é mais atrativo em termos de remuneração do que trabalhar em outras ocupações do setor privado. Estes resultados são seguidos por estados como Acre e Rio de Janeiro, cujos diferenciais ainda são negativos, mas foram reduzidos a cerca de 10 pontos percentuais.

É possível afirmar que chamam mais ainda a atenção os grandes diferenciais negativos em relação aos demais trabalhadores do setor público local, os quais não parecem ter diminuído de forma tão consistente quanto os relativos ao setor privado – em alguns estados, até aumentaram. Novamente destacamos os estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco, sendo que o último chega a pagar 82% a menos para os professores que para os demais profissionais do setor público mesmo no segundo período. No entanto, em diversos outros estados, como Santa Catarina e o próprio Distrito Federal, os professores ainda ganham no mínimo 60% a menos que os outros servidores. Como exemplos de estados em que a diferença é menor, encontramos novamente o Rio de Janeiro e Tocantins, com cerca de 30% a menos, seguidos por São Paulo e Paraná, com cerca de 40% a menos. Portanto, fica clara a falta de atratividade dos salários dos professores públicos se comparados aos rendimentos das demais categorias de servidores, em todo o Brasil.

Além da diferença relativa à atratividade da remuneração dos professores públicos entre os estados, há uma característica dos profissionais do magistério que pode ter grande influência nos resultados obtidos até agora, mas que não vem sendo devidamente explorada nas análises deste tipo, principalmente no caso brasileiro: o gênero.

Tabela 8. Percentual de mulheres por grupo de ocupações (percentuais médios para o período de 1995 a 2006)

Professores do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
86%	45%	50%	86%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

O magistério é uma profissão tradicionalmente feminina, uma realidade comum em diversos lugares do mundo. No Brasil não é diferente: tanto professores do ensino público como professores do ensino privado são prioritariamente do sexo feminino, em média 86% deles, como descreve a Tabela 8. Já nas demais ocupações a distribuição de gênero é mais equilibrada, especialmente no setor público, onde as mulheres equivalem, em média, a 50% da força de trabalho – exceto no magistério. Esta é a razão pela qual a abordagem da questão do gênero tenha tanta importância para esta pesquisa.

O diferencial de rendimentos entre homens e mulheres é um dos temas mais explorados na literatura sobre salários desde Oaxaca (1973) em seu estudo do caso americano até trabalhos mais recentes como o de Panizza e Qiang (2005) analisando a América Latina. Estes trabalhos, além de

evidenciarem as diferenças de remuneração devidas aos retornos distintos para as características observáveis de homens e mulheres, indicam que realmente os homens recebem remunerações superiores às das mulheres, após o controle dessas características observáveis.

Para confirmar a existência de diferenças entre os rendimentos de homens e mulheres também no Brasil, para o período estudado, calculamos os diferenciais de salário por gênero, aproveitando as divisões em grupos utilizadas neste estudo, de forma a enriquecer a análise.

Tabela 9. Diferencial de salários de mulheres em relação a homens com formação de nível superior, por grupo de ocupações (em percentuais médios para o período de 1995 a 2006)

Professores do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Público	Outras Ocupações do Setor Privado	Professores do Setor Privado
-11.5%	-34.3%	-38.1%	-31.5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Os dados confirmam que homens possuem melhores remunerações que mulheres no Brasil, mesmo após o controle das características observáveis. Essa afirmação é válida dentro de todos os grupos de ocupações analisados, embora a diferença seja maior para as outras ocupações do setor privado, seguidas pelas outras ocupações do setor público. Já no grupo dos professores públicos, nos quais as mulheres são maioria, as mulheres ganham apenas 11% a menos que os homens na comparação entre os profissionais de nível superior.

Essa diferenciação de remuneração em razão do gênero pode ocorrer por meio da discriminação pura – se homens receberem rendimentos maiores que mulheres igualmente produtivas alocadas em postos de trabalho semelhantes – ou por meio da discriminação alocativa – se homens têm maiores chances de ocupar empregos de maior remuneração que mulheres igualmente produtivas. Como essa avaliação foge ao escopo deste trabalho, não serão feitos testes em relação aos resultados encontrados para verificar o tipo de discriminação de gênero encontrada no Brasil. Porém, se utilizarmos a abordagem de Barros, Machado e Mendonça (1997) e Giuberti e Menezes-Filho (2005), os quais entendem como postos de trabalho semelhantes aqueles de um mesmo ramo ou ocupação, nossos dados permitem ao menos inferir que existiria discriminação pura no magistério, embora reduzida para profissionais do setor público.

De qualquer forma, é possível afirmar que homens e mulheres têm rendimentos mais parecidos quando ambos são professores públicos do que quando ambos estão em outras ocupações – inclusive no magistério da rede privada. Dados esses resultados, existem duas possíveis explicações para a dinâmica dos salários no mercado de trabalho brasileiro: as mulheres estão sendo mais valorizadas no magistério público que nas outras ocupações ou os homens estão sendo mais valorizados nas outras ocupações que no magistério público.

Independente da explicação, ambas as possibilidades parecem apontar para a possibilidade de que o magistério seja mais vantajoso em termos de remuneração para mulheres que para homens, hipótese que buscaremos testar a seguir, ao realizar a comparação dos salários de professores públicos com os de outras ocupações, de maneira separada por gênero.

Tabela 10. Diferencial de salário entre os professores do setor público e cada um dos grupos de comparação, com nível superior, por gênero (em percentuais médios para o período entre 1995 e 2006)

Gênero	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Mulheres	-19.2%	-42.1%	-14.9%
Homens	-51.8%	-63.8%	-35.5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Os cálculos médios para todo o período confirmam a hipótese levantada, já que em relação a todos os grupos os resultados para as professoras públicas são melhores que para os professores públicos. Em especial, é grande a diferença de atratividade da remuneração de professores públicos

em relação ao maior grupo de comparação, os demais empregados do setor privado, para mulheres e para homens.

Da mesma forma que as análises anteriores, é interessante verificarmos se esses diferenciais se reduziram ao longo do tempo, a qual poderemos observar nos resultados somente para o ano de 2006, a seguir.

Tabela 11. Diferencial de salário entre os professores do setor público e cada um dos grupos de comparação, com nível superior, por gênero

Gênero	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Mulheres	-6.6%	-38.6%	-1.9%
Homens	-25.1%	-49.5%	-15.5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Dentre os resultados apresentados, o que mais chama a atenção é que em 2006 as professoras públicas com nível superior ganharam salários próximos aos das professoras do setor privado e apenas 6,6% inferiores ao que receberiam se estivessem em outras ocupações do setor privado – o qual oferece mais oportunidades alternativas. Somente se estivessem em outras ocupações do setor público as professoras com formação de nível superior receberiam salários amplamente maiores que os vigentes para elas. Portanto, atualmente parece quase não haver desvantagem para o maior grupo dentre os profissionais do magistério público brasileiro: as mulheres com formação em nível superior.

Já para os homens, os diferenciais negativos foram reduzidos consideravelmente, mas continuam substanciais. Portanto, ser professor no setor público continua não sendo atrativo em termos de remuneração para os homens com a escolaridade desejada.

Por meio desses resultados, podemos afirmar que, recentemente, as professoras públicas já vêm sendo valorizadas de forma semelhante às mulheres que trabalham no setor privado, sejam elas professoras ou não. Desta forma, a profissão do magistério está se tornando tão atrativa quanto as demais, em termos de remuneração, para as mulheres com o perfil que se quer atrair: a formação em nível superior. Portanto, a grande diferença encontra-se em relação ao que os homens recebem em outras ocupações do setor privado e do setor público. Conseqüentemente, podemos perceber que é a remuneração em oportunidades alternativas, a base de comparação escolhida para este trabalho – a qual é diferenciada para homens e mulheres – que determina que a profissão do magistério seja menos atrativa para os trabalhadores do sexo masculino. Ou seja, os homens são realmente mais valorizados nas demais ocupações dos setores público e privado que as mulheres. Isto realmente reforça a idéia da existência de discriminação em relação às mulheres – seja ela pura ou alocativa – no mercado de trabalho em geral.

Até agora, seja para a análise geral ou detalhada por regiões e gênero, trabalhamos considerando toda a carreira do magistério, obtendo evidências a respeito da atratividade da remuneração média dos professores públicos. Porém, Barber e Mourshed (2007), assim como outros autores, destacam a importância dos salários iniciais como forma de atrair bons profissionais para a carreira do magistério. Além disso, trabalhos como o de Hernani-Limarino (2005) demonstram que professores teriam piores retornos por tempo de experiência em comparação com outros profissionais, mas salários iniciais compensadores em boa parte dos países da América Latina. Posto isso, é possível que exista diferenças no nível de remuneração dos professores públicos em comparação com outras ocupações de acordo com o momento da carreira dos trabalhadores no Brasil. Ou seja, pode ser que o magistério público seja mais compensador para profissionais no início da carreira, de modo que os salários dos professores públicos possam ser considerados incentivos ao ingresso na carreira do magistério. Ou então o magistério público pode ser mais compensador para profissionais somente no final da carreira, sendo considerados incentivos apenas à permanência na carreira e possivelmente à melhoria do desempenho daqueles que já optaram por ela.

Para verificar essas possibilidades, calculamos os diferenciais entre os profissionais em início de carreira (com até 2 anos no emprego) e em final de carreira (com 20 anos ou mais no emprego), de forma separada. Por meio desses cálculos, não se pretende analisar a atratividade de toda a carreira para um mesmo professor, pois para isso teríamos que acompanhar esses indivíduos ao longo do período e analisar outros fatores em relação aos ganhos durante a sua carreira, como a aposentadoria²⁰. A intenção desta segmentação é apenas verificar se há diferenças na atratividade da remuneração dos professores de ensino básico para aqueles que se encontravam em estágios diferentes na carreira do magistério, no período estudado.

Tabela 12. Diferenciais de salário entre os professores do setor público e cada um dos grupos de comparação, com nível superior, por tempo de experiência (médias para o período entre 1995 e 2006)

Tempo de Experiência	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Iniciantes (até 2 anos)	-23.2%	-45.3%	-12.2%
Fim da Carreira (20 anos ou mais)	-58.2%	-54.8%	-22.8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD/IBGE (1995 a 2006).

Os resultados obtidos confirmam a hipótese de que existem diferenças na comparação dos diferenciais de salário para professores públicos nos estágios inicial e final da carreira, embora estes se mantenham negativos em todas as comparações. No período estudado, as remunerações daqueles que já estavam nos últimos anos da carreira se mostraram bem menos competitivas. Portanto, se os salários iniciais tiverem mais peso na escolha dos indivíduos por uma profissão – em lugar de uma visão mais ampla dos rendimentos durante a carreira –, de fato essa distribuição pode estar correta ao privilegiar a atratividade da remuneração inicial. Mesmo assim, a perda de atratividade dos salários ao longo da carreira pode gerar o abandono por aqueles que fizeram a escolha pelo magistério ou a falta de motivação e a busca por trabalhos secundários, o que pode atrapalhar o desempenho dos professores públicos no processo de ensino.

Vale ressaltar que essa variação é mais acentuada em relação à remuneração dos profissionais de outras ocupações do setor privado, e menos acentuada em relação aos profissionais de outras ocupações do setor público. Isto provavelmente ocorre porque a carreira do magistério no setor público não tem uma estrutura muito diferente das demais carreiras no mesmo setor, as quais se diferenciam, de fato em relação àquelas do setor privado.

Assim como nas demais análises realizadas, é relevante perceber se essa constatação permanece mesmo quando observamos apenas os dados mais recentes, para o ano de 2006.

Tabela 13. Diferenciais de salário entre os professores do setor público e cada um dos grupos de comparação, com nível superior, por tempo de experiência (percentuais para o ano de 2006)

Tempo de Experiência	Outras Ocupações do Setor Privado	Outras Ocupações do Setor Público	Professores do Setor Privado
Iniciantes (até 2 anos)	-4.4%	-32.6%	3.6%
Fim da Carreira (20 ou mais anos)	-34.9%	-46.2%	-6.4%

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

Como já havíamos observado, a situação melhora no período mais recente para os professores públicos, e há uma pequena redução na diferença de atratividade da remuneração desses profissionais dado o tempo de experiência (em comparação aos resultados obtidos para a média do período todo, de 1995 a 2006).

Em 2006, já não é possível afirmar que existam diferenças significativas entre os rendimentos dos profissionais que estão no início da carreira de professor público, demais profissionais do setor privado e professores do setor privado de nível superior. Porém, é interessante observar que a

²⁰ Para uma análise com essa abordagem, ver Afonso, Barbosa Filho e Pessôa (2007).

grande desvantagem em relação aos demais profissionais do setor público persiste, mesmo no início da carreira.

Da mesma forma, é relevante apontar para a significativa redução da desvantagem dos professores públicos em relação aos professores privados inclusive no final da carreira – o que não acontece na mesma intensidade para os outros grupos de ocupações, para os quais as remunerações em final de carreira continuam bem melhores do que as dos professores públicos.

Portanto, pode-se afirmar que a remuneração dos atuais professores públicos em início de carreira realmente é mais atrativa frente a outras ocupações que a de seus colegas mais experientes – o que é extremamente positivo do ponto de vista da capacidade para atrair bons profissionais, de acordo com a literatura.

5. Conclusão

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

Os resultados trazem ao menos uma boa notícia: a atratividade da remuneração do magistério público vem melhorando significativamente ao longo do período analisado, especialmente nos últimos anos da amostra. A melhoria da atratividade se deu principalmente em relação à remuneração dos trabalhadores do setor privado – incluindo os professores privados – onde há um maior número de oportunidades de trabalho alternativas ao de professor público. Infelizmente, na comparação com os demais servidores públicos a queda não foi tão acentuada e a maioria dos professores é menos valorizada em termos de remuneração que seus colegas que exercem outras profissões no serviço público.

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

Embora as diretrizes do Governo Federal definam a contratação de professores com formação de nível superior, são justamente esses profissionais que possuem os salários menos atrativos, encontrando oportunidades bem melhores em termos de remuneração nos outros grupos ocupacionais – enquanto os professores com formação de ensino médio não são mal remunerados em comparação com os demais trabalhadores com a mesma formação.

Verificou-se também significativa variação de resultados entre os estados brasileiros – embora praticamente todas as comparações indiquem desvantagem para os professores públicos. Os estados onde a carreira do magistério está em menor desvantagem, em termos de remuneração, são o Tocantins, o Rio de Janeiro e o Acre. No lado oposto, com os diferenciais negativos de maior amplitude estão o Piauí, o Rio Grande do Norte e Pernambuco.

Além disso, os salários médios escondem a pequena amplitude salarial da carreira do magistério no setor público. Em 2006, as remunerações iniciais dos professores públicos já eram semelhantes às de professores e demais trabalhadores do setor privado no início da carreira, o que pode parecer o mais recomendado para atrair indivíduos para a profissão do magistério. No entanto, para aqueles profissionais que já estão nos últimos anos da carreira essas remunerações se mostram bem menos competitivas, o que pode gerar o abandono da carreira do magistério ou a falta de motivação e a busca por trabalhos secundários.

Adicionalmente, a análise por gênero demonstrou que enquanto existe significativa discriminação em relação às mulheres no mercado de trabalho em geral, no magistério ela é bem reduzida. Desse modo, com a melhoria da atratividade observada nos últimos anos, a remuneração das professoras públicas com formação em nível superior se tornou tão atrativa quanto a de professoras do setor privado e apenas um pouco menos atrativa que a das demais servidoras públicas. Já para os homens com formação em nível superior, embora os diferenciais negativos para professores públicos tenham sofrido certa redução, a remuneração em oportunidades alternativas ao magistério ainda é muito mais atrativa que a do magistério.

Uma futura agenda de pesquisa sobre o tema inclui a análise da atratividade da carreira do magistério como um todo, considerando os diversos tipos de incentivo à escolha da carreira do magistério, bem como a avaliação da capacidade desses incentivos em atrair os profissionais mais qualificados para lecionar.

Bibliografia

- ANUATTI NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. (2002) Avaliação dos Salários dos Professores da Rede Pública de Ensino Fundamental em Tempos de FUNDEF. *Anais do XXX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Nova Friburgo-RJ.
- AFONSO, L.; BARBOSA FILHO, F.; PESSÔA, S. (2007) Um Estudo sobre os Diferenciais de Remuneração Entre os Professores das Redes Pública e Privada de Ensino. *Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD*, Rio de Janeiro-RJ.
- ALLEGRETTO, S.; CORCORAN, S.; MISHEL, L. (2004) *How Does Teacher Pay Compare? Methodological Challenges and Answers*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- ASADULLAH, M. (2006) Pay Differences Between Teachers and Other Occupations: Some Empirical Evidence from Bangladesh. *Journal of Asian Economics*, 17, 1004-1065.
- BACOLOD, M. (2005) Who Teaches and Where They Choose to Teach: Male and Female College Graduates. Apresentado no Encontro da Associação Americana de Economia, Janeiro/2005.
- BACOLOD, M. (2007) Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality. *The Review of Economics and Statistics*, 89 (4), 737-751.
- BARBER, M.; MOURSHED, M. (2007) How the world's best-performing school systems come out on top. September 2007, McKinsey & Company.
- BARROS, R.; MENDONÇA, R.; BLANCO, F. (2001) O Mercado de Trabalho para Professores no Brasil. *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Salvador-BA.
- BLANCHFLOWER, D. (1996) The role and influence of unions in the OECD. Darmouth College, mimeo.
- CHEVALIER, A.; DOLTON, P.; MCINTOSH, S. (2007) Recruiting and Retaining Teachers in the UK: An Analysis of Graduate Occupational Choice from the 1960s to the 1990s. *Economica*, 74, 69–96.
- CORSEUIL, C.; FOGUEL, M. (2002) Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE. *Texto para Discussão* Nº 897. Rio de Janeiro, Ipea.
- FELÍCIO, F.; FERNANDES, R. (2005) O Efeito da Qualidade da Escola sobre o Desempenho Escolar: uma Avaliação do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo. *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Natal-RN.
- FOGEL, W.; LEWIN, D. (1974) Wage Determination in the Public Sector. *Industrial and Labor Relations Review*, 27 (3), 410-431.
- GREENE, W. (2003) *Econometric Analysis*. 5th Edition, Prentice Hall.
- HANUSHEK, E. (1986) The economics of schooling: production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24, 1141-1177.
- HERNANI-LIMARINO, W. (2005) Are Teachers Well Paid in Latin America Countries? Relative Wage and Structures of Returns of Teachers. Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- JANN, B. (2005) Standard Errors for the Blinder-Oaxaca Decomposition. *German Stata Users' Group Meeting 2005*, Stata Users Group.
- LIANG, X. (1999) Teacher Pay in 12 Latin Countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers? *LCSHD Paper Series* Nº 49. Washington, D.C.: World Bank.
- LOEB, S.; PAGE, M. (2000) Examining the link between teacher wages and student outcomes: The importance of alternative labor market opportunities and non-pecuniary variation. *The Review of Economics and Statistics*, 82 (3), 393-408.

- MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. (2004) Os efeitos do FUNDEF sobre os salários dos professores e a proficiência dos alunos. *Anais do XXVI Encontro Brasileiro de Econometria – SBE*, João Pessoa-PB.
- NEUMARK, D. (1988) Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination. *Journal of Human Resources*, 23 (3), 279-295.
- OAXACA, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 140, 693-709.
- PANIZZA, U.; QIANG, C. (2005) Public-private wage differential and gender gap in Latin America: Spoiled bureaucrats and exploited women? *The Journal of Socio-Economics*, 34, 810-833.
- PIRAS, C.; SAVEDOFF, W. (1998) How Much Do Teachers Earn? *Inter-American Development Bank, Working Paper #375*.
- REIMERS, C. (1983) Labor Market Discrimination Against Hispanic and Black Men. *The Review of Economics and Statistics*, 65 (4), 570-579.
- UMANSKY, I. (2005) A Literature Review of Teacher Quality and Incentives: Theory and Evidence". Em Vegas, E. (org.) *Incentives to improve teaching: lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.