fineduca
Revista de Financiamento da Educação

ISSN: 2236-5907

Artigos

Volume 16 - 2026 | n. 28

Desafios da Valorização do Magistério em uma Federação Desigual: Piso Nacional, VAAT, Alocação de Recursos e o Novo PNE

Alisson Capuzzo[I]

[I]Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil, Brasília/DF – Brasil

Resumo

O artigo analisa a valorização do magistério na educação básica em um contexto federativo desigual. Parte da relação entre piso nacional, disponibilidade de recursos das redes e contratos temporários, discutindo a coerência federativa do critério de atualização do piso, bem como os efeitos de seu cumprimento em redes com diferentes níveis de recursos. Em seguida, examina os resultados da Meta 17 do PNE 2014–2024, evidenciando as desigualdades entre redes. A partir disso, realiza estimativas do esforço relativo de gasto com pessoal, demonstrando que redes com menor disponibilidade de recursos tendem a destinar maior proporção à remuneração docente, ao passo que redes mais ricas apresentam menor esforço relativo. Por fim, analisa o PNE 2025–2035, destacando a distinção entre tipos de despesas e a vinculação entre financiamento da infraestrutura e valorização docente como arranjo institucional que tenta responder às diferenças de esforço relativo de gasto com pessoal entre redes.

Palavras-chave: **Valorização do Magistério. VAAT. Piso Salarial. Gasto com Pessoal. Plano Nacional de Educação.**

Challenges of Teacher Valorization in an Unequal Federation: National Salary Floor, VAAT, Resource Allocation and the New National Education Plan

Abstract

This article examines teacher valorization in basic education within an unequal federal context. It begins by examining the relationship between the national salary floor, the availability of resources across school systems, and temporary contracts, discussing the federal coherence of the floor's adjustment criterion as well as the effects of its implementation in systems with different levels of available resources. It then examines the results of Goal 17 of the 2014–2024 National Education Plan, highlighting inequalities across systems. Based on this, it develops estimates of relative personnel expenditure effort, showing that less affluent systems tend to allocate a higher share of resources to teacher salaries, while wealthier ones display lower relative effort. Finally, it analyzes the 2025–2035 plan, emphasizing the distinction between types of expenditures and the linkage between infrastructure funding and teacher valorization as an institutional arrangement that seeks to address differences in relative personnel expenditure effort across systems.

Keywords: **Teacher Valorization. VAAT. National Salary Floor. Personnel Expenditure. National Education Plan.**

Desafíos de la Valorización del Magisterio en una Federación Desigual: Piso Salarial Nacional, VAAT, Asignación de Recursos y el Nuevo Plan Nacional de Educación

Resumen

El artículo analiza la valorización del magisterio en la educación básica en un contexto federativo desigual. Parte de la relación entre el piso nacional, la disponibilidad de recursos de las redes y los contratos temporales, discutiendo la coherencia federativa del criterio de actualización del piso, así como los efectos de su cumplimiento en redes con diferentes niveles de recursos. A continuación, examina los resultados de la Meta 17 del PNE 2014–2024, evidenciando las desigualdades entre redes. A partir de ello, realiza estimaciones del esfuerzo relativo de gasto con personal, demostrando que las redes con menor disponibilidad de recursos tienden a destinar una mayor proporción a la remuneración docente, mientras que las redes más ricas presentan un menor esfuerzo relativo. Por último, analiza el PNE 2025–2035, destacando la distinción entre tipos de gastos y la vinculación entre el financiamiento de la infraestructura y la valorización docente como arreglo institucional que intenta responder a las diferencias de esfuerzo relativo de gasto con personal entre redes.

Palabras clave: **Valorización del Magisterio. VAAT. Piso Salarial. Gasto con Personal. Plan Nacional de Educación.**

Introdução

A valorização dos profissionais da educação constitui princípio estruturante do sistema educacional brasileiro, expressamente consagrado na Constituição Federal de 1988, que estabelece, entre os fundamentos do ensino, a valorização dos profissionais da educação escolar, com garantia de planos de carreira, ingresso por concurso público e piso salarial profissional nacional (art. 206, V e VIII) (Brasil, 1988). Esse princípio é detalhado na legislação infraconstitucional, em especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), que dispõe sobre carreira, formação e condições de trabalho (art. 67), e operacionalizado por meio de instrumentos de política pública como o piso salarial profissional nacional do magistério (Lei nº 11.738/2008) e os mecanismos de financiamento da educação básica, notadamente o Fundeb permanente (art. 212-A da Constituição Federal) (Brasil, 1996; Brasil, 2008; Brasil, 2020a).

Apesar desse arcabouço normativo, a valorização docente permanece como um dos principais desafios da educação básica no país. A literatura especializada tem enfatizado, de forma recorrente, a insuficiência de recursos como obstáculo central à melhoria da qualidade da educação (Carreira; Pinto, 2007). Essa abordagem, embora relevante, não esgota a compreensão das diferenças observadas entre as redes de ensino, uma vez que a relação entre disponibilidade de recursos e valorização docente se mostra mais complexa. Estudos empíricos sobre remuneração docente têm mostrado que a disponibilidade de recursos, embora relevante, não explica isoladamente as diferenças observadas entre redes de ensino. Ao investigar fatores associados à variação da remuneração média entre redes municipais, Craveiro (2022) evidencia os limites de explicações baseadas exclusivamente em variáveis tradicionais de financiamento. Essa constatação sugere a necessidade de incorporar à análise

não apenas a disponibilidade financeira das redes, mas também outros elementos capazes de explicar por que capacidades distintas de financiamento não se traduzem de maneira linear em níveis correspondentes de remuneração docente.

Nesse contexto, a remuneração docente constitui dimensão central das políticas de valorização profissional e tem sido objeto recorrente de análise na literatura de financiamento da educação (Camargo; Jacomini; Minhoto, 2012). O piso salarial profissional nacional assume papel relevante ao estabelecer um parâmetro mínimo uniforme em todo o território nacional, operando simultaneamente como instrumento de valorização e de indução federativa. Seus efeitos, contudo, não são homogêneos, variando conforme as condições de financiamento e organização das redes de ensino (Capuzzo, 2025).

Essa discussão também envolve o critério de atualização do piso salarial e sua aderência à arquitetura contemporânea do financiamento educacional, especialmente após a consolidação do Fundeb permanente e a introdução do VAAT como indicador mais abrangente da disponibilidade de recursos. Ao mesmo tempo, a expansão de contratos temporários nas redes públicas de ensino introduz elementos adicionais de complexidade, tanto do ponto de vista jurídico quanto em relação à efetividade do piso como instrumento de valorização. Evidências empíricas recentes indicam que o cumprimento do piso varia significativamente conforme o tipo de vínculo docente, com níveis significativamente menores de observância entre vínculos não efetivos (Alves; Rabelo, 2024).

A questão insere-se no problema das desigualdades federativas do financiamento educacional. As políticas de fundos constituíram mecanismos centrais de enfrentamento dessas desigualdades, porém persistem diferenças nas condições fiscais e educacionais das redes (MORAIS, 2022). Nesse contexto, as diferenças de remuneração docente observadas entre redes também se relacionam ao desenho do financiamento educacional. As regras de vinculação do Fundeb incidem de forma diferenciada sobre os entes federativos, influenciando a proporção de recursos destinada à remuneração dos profissionais da educação. Nesse cenário, a análise da valorização docente demanda considerar não apenas a disponibilidade de recursos, mas também os padrões de sua alocação no interior das redes de ensino.

Diante desse quadro, o artigo investiga a valorização do magistério a partir da articulação entre três dimensões analíticas. A primeira refere-se à relação entre piso salarial nacional, disponibilidade de recursos — à luz do VAAT — e vínculos de trabalho docente. A segunda examina o comportamento da Meta 17 do Plano Nacional de Educação 2014–2024, com foco nas diferenças observadas entre redes. A terceira explora o esforço relativo de gasto com pessoal como elemento de análise das prioridades alocativas. Por fim, discute-se o desenho institucional do Plano Nacional de Educação 2025–2035, especialmente no que se refere à distinção entre tipos de despesa e à articulação entre financiamento da infraestrutura e valorização docente.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa quantitativa e documental, de caráter analítico e exploratório, que articula análise da legislação e de documentos oficiais com dados secundários sobre financiamento e remuneração docente, provenientes principalmente das Portarias Interministeriais do Fundeb e dos relatórios de monitoramento do PNE produzidos pelo Inep. A análise compreende as três dimensões anteriormente descritas e, para o esforço relativo de gasto com o magistério, desenvolve indicador comparativo e exercício

contrafactual, cujos procedimentos de cálculo e limitações são detalhados na seção de evidências empíricas.

Piso Salarial Nacional, VAAT e Consistência com a Arquitetura do Financiamento Educacional

A instituição do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, pela Lei nº 11.738/2008, representou um marco na política educacional brasileira ao estabelecer um parâmetro nacional mínimo de remuneração docente. A iniciativa buscou materializar, no plano concreto, o comando constitucional previsto no art. 206, V, da Constituição Federal, segundo o qual a valorização dos profissionais da educação deve ser assegurada por meio, entre outros instrumentos, de um piso salarial profissional nacional (Brasil, 1988).

Desde sua criação, o piso tem desempenhado papel relevante como mecanismo de proteção para os professores das redes com menor disponibilidade de recursos, funcionando como referência mínima de remuneração e como instrumento de indução federativa. Sua lógica de atualização, historicamente vinculada à variação do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, refletia a arquitetura do financiamento educacional vigente à época, centrada no antigo Fundeb e no indicador que corresponde, no modelo atual, ao Valor Anual por Aluno (VAAF) mínimo do Fundeb permanente.

Entretanto, a consolidação do Fundeb permanente, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020, introduziu mudanças significativas na forma de mensuração e redistribuição dos recursos educacionais. A criação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) ampliou o escopo da análise ao incorporar o conjunto das receitas vinculadas à educação — incluindo, além dos recursos do fundo, outras receitas próprias dos entes federativos destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Com isso, o VAAT passou a oferecer uma medida mais abrangente e mais aderente à disponibilidade de recursos das redes de ensino.

A dimensão redistributiva desse mecanismo vem sendo identificada também nas análises de seus primeiros anos de implementação. Ao examinar a complementação-VAAT em 2023, Silva (2023) identifica sua capacidade de ampliar as condições de financiamento de municípios beneficiados e evidencia a concentração de seus efeitos justamente em contextos de menor disponibilidade de recursos. A incorporação de receitas educacionais para além daquelas contabilizadas no Fundeb permite, assim, identificar redes cuja capacidade de financiamento não era adequadamente captada pelo VAAF.

Essa mudança de paradigma tem implicações relevantes para a análise do piso salarial. Em primeiro lugar, permite avaliar sua viabilidade à luz de um indicador mais completo da disponibilidade de recursos. Estudos recentes indicam que, sob parâmetros compatíveis com padrões mínimos de qualidade, o piso tende a ser viável mesmo para redes situadas no patamar mínimo de financiamento, especialmente quando consideradas as complementações da União no âmbito do Fundeb (Capuzzo, 2025). Em outras palavras, o VAAT mínimo passa a representar, com maior precisão, o limite inferior da disponibilidade de recursos das redes, funcionando como referência mais adequada para avaliar o cumprimento do piso.

Em segundo lugar, e de forma ainda mais relevante para os propósitos deste artigo, o VAAT mínimo oferece base conceitual mais consistente para repensar o próprio critério de reajuste do piso. O modelo atualmente vigente apresenta limitações importantes. Por um lado, sua vinculação a um subconjunto das receitas educacionais — refletido no indicador tradicionalmente utilizado — não acompanha integralmente a evolução dos recursos disponíveis das redes. Por outro, sua sensibilidade a variações de matrícula pode produzir distorções, na medida em que o valor por aluno pode se elevar ou reduzir por razões demográficas ou administrativas que não correspondem necessariamente a mudanças na disponibilidade efetiva de recursos.

Essa desconexão entre o critério de reajuste do piso e a arquitetura contemporânea do financiamento educacional tende a comprometer a coerência da política de valorização docente. Se o piso tem por finalidade assegurar um patamar mínimo de remuneração compatível com as condições das redes mais frágeis, é conceitualmente mais adequado que sua atualização esteja ancorada no indicador que melhor expressa essa condição — o VAAT mínimo.

Essa limitação não é meramente técnica. Mantendo-se o reajuste do piso vinculado a um indicador parcial, o modelo pode produzir variações que não refletem adequadamente a evolução da disponibilidade de recursos das redes.

Nesse contexto, a discussão sobre o critério de reajuste do piso salarial ganha renovada centralidade no debate legislativo recente. Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.334, de 21 de janeiro de 2026, que propõe vincular a atualização anual do piso à combinação entre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior e 50% da média, dos cinco anos anteriores, da variação percentual da receita real — também corrigida pelo INPC — relativa à contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Fundeb.

A proposta apresenta avanços em relação ao modelo vigente. A incorporação de um indexador inflacionário corrige uma lacuna importante ao assegurar a recomposição mínima do poder de compra dos salários, o que é consistente com a própria natureza do piso como parâmetro nacional de remuneração. Também é positiva a manutenção de um componente vinculado à dinâmica das receitas educacionais, ao reconhecer que a política de valorização docente deve dialogar com sua evolução.

Contudo, o desenho proposto apresenta limitações relevantes. Ao adotar como referência a variação média do conjunto dos recursos do Fundeb, a proposta incorre em um problema de agregação que tende a obscurecer a heterogeneidade federativa. A média nacional das variações de receita não constitui um bom parâmetro das condições enfrentadas pelas redes mais frágeis, que são justamente aquelas para as quais o cumprimento do piso representa maior desafio.

Dados recentes sobre a variação percentual das receitas educacionais entre unidades da federação evidenciam a magnitude dessa heterogeneidade. Enquanto algumas redes registram crescimentos expressivos em determinados períodos — superiores a 30% em variações anuais —, outras apresentam crescimento modesto ou mesmo retração real das receitas. Em 2022, por exemplo, enquanto o estado de Roraima registrou variação positiva de 11,96% e Mato Grosso de 0,88%, o Rio de Janeiro apresentou retração de -9,37% e o Rio Grande do Sul de -9,99%. Em 2023, observa-se novamente dispersão significativa, com resultados negativos em diversos estados e crescimento positivo em outros (Tabela 1).

Esses dados indicam que a utilização de uma média nacional tende a produzir um parâmetro que não representa adequadamente nem as redes em situação mais favorável, nem aquelas em condição mais restrita, mas uma abstração estatística que dilui as diferenças estruturais do sistema. Para fins de política pública, especialmente em uma federação desigual, essa diluição pode comprometer a eficácia do instrumento, ao desvincular o reajuste do piso das condições reais enfrentadas pelas redes que mais são exigidas para seu cumprimento.

É nesse ponto que a utilização do VAAT mínimo se revela conceitualmente superior. Diferentemente da média das receitas, o VAAT mínimo está diretamente associado ao patamar inferior de financiamento do sistema, funcionando como referência para a complementação redistributiva da União e, portanto, como indicador mais aderente às condições das redes mais vulneráveis. Ao ancorar o reajuste do piso nesse parâmetro, preserva-se a lógica de proteção das redes mais frágeis, sem ignorar a dinâmica global do financiamento. Ademais, a utilização de apenas um percentual da variação — e não de sua integralidade — permite suavizar eventuais flutuações decorrentes de mudanças na matrícula ou na composição das receitas.

Tabela 1 – Variação da receita nominal por Unidade da Federação

	Variação Percentual da Receita Nominal de um ano e Atualizada Ano Anterior				
UF	**2020/2019**	**2021/2020**	**2022/2021**	**2023/2022**	**2024/2023**
AC	-8,61	27,04	9,90	-0,94	10,54
AL	-5,46	27,38	7,38	3,61	10,24
AM	-0,41	19,30	4,02	-1,40	5,83
AP	-5,51	27,50	10,74	-1,78	8,73
BA	-4,06	22,14	3,91	-0,59	7,35
CE	-7,45	23,18	3,91	-1,64	8,83
DF	-0,92	9,22	-4,37	-1,65	6,70
ES	-1,95	22,42	2,51	2,81	7,11
GO	-1,85	24,65	2,00	0,79	6,33
MA	-5,65	26,88	9,27	-3,22	11,04
MG	-4,38	23,83	0,02	1,02	5,48
MS	3,61	20,08	2,92	2,58	5,35
MT	3,41	34,48	0,88	2,17	3,13
PA	0,79	21,52	8,95	-0,19	7,66
PB	-4,83	23,40	5,08	0,37	9,43
PE	-6,13	21,05	1,59	-1,15	8,90
PI	-4,97	24,10	5,27	2,98	8,49
PR	-4,09	19,79	3,37	1,85	7,72
RJ	-0,83	27,99	-9,37	-1,59	4,10
RN	-7,08	21,72	4,34	3,17	5,17
RO	-1,93	25,34	2,26	1,77	7,12
RR	-5,52	30,88	11,96	-1,38	11,75
RS	-3,65	24,91	-9,99	1,29	4,29
SC	-3,59	16,97	9,70	1,30	7,83
SE	-7,21	22,64	6,54	2,02	8,08
SP	-4,06	18,40	1,04	-5,11	5,50
TO	-3,51	23,72	6,03	1,90	7,23
TOTAL	**-3,57**	**22,08**	**1,44**	**-0,83**	**6,54**

Fonte: Elaboração própria, com base nas Portarias Interministeriais do Fundeb (BRASIL, 2020a, 2021, 2022, 2023, 2024).

Ao lado dessa dimensão, há ainda um segundo conjunto de limites, de natureza jurídico-institucional, que incide sobre a efetividade do piso como instrumento de valorização docente nacional. A própria redação da Lei nº 11.738/2008, ao vincular o piso ao "vencimento inicial das carreiras do magistério", abre espaço para controvérsias quanto à sua aplicação a vínculos que não integram formalmente a carreira, como é o caso dos contratos temporários.

Essa controvérsia tem se manifestado de forma recorrente no âmbito do Poder Judiciário. Decisões de primeira instância e de tribunais estaduais têm, em diversos casos, reconhecido o direito de professores temporários ao piso, com fundamento no princípio da valorização do magistério e na isonomia material das funções desempenhadas. Por outro lado, há decisões que restringem a aplicação do piso aos profissionais efetivos, sob o argumento de que a lei se refere explicitamente à estrutura de carreira e aos vencimentos básicos, não alcançando vínculos de natureza transitória.

A questão alcançou o Supremo Tribunal Federal no âmbito do ARE 1.487.739 (Tema 1.308 da repercussão geral), no qual se discute se o piso salarial nacional se aplica também aos professores contratados temporariamente. O reconhecimento da repercussão geral indica que a decisão a ser proferida terá efeito vinculante para todo o país, podendo redefinir o alcance do principal instrumento de valorização docente em vigor.

Essa dimensão jurídica não é secundária. Dados empíricos indicam que a participação de vínculos não efetivos é significativa em diversas redes de ensino, especialmente municipais. Informações provenientes de estudos do Inep mostram que, em vários estados, a proporção de contratos não efetivos ultrapassa um terço do total de vínculos docentes, chegando a superar 50% em alguns casos. Mais relevante ainda, os dados indicam que a proporção de contratos não efetivos que atendem ao piso salarial é substancialmente inferior à observada entre os vínculos efetivos, evidenciando uma aplicação desigual da política de valorização (Alves; Rabelo, 2024).

Essa combinação de fatores — um critério de reajuste potencialmente desalinhado com a estrutura federativa atual do financiamento e um alcance jurídico ainda controverso — limita a capacidade do piso de funcionar como instrumento universal de valorização docente.

Por fim, ressalte-se que o piso incide de forma diferenciada sobre as redes de ensino. Nas redes com menor disponibilidade de recursos — particularmente naquelas que apresentam VAAT-Min —, seu cumprimento exige um dispêndio proporcionalmente mais elevado de recursos com pessoal, contribuindo para a maior participação dessa despesa em seus orçamentos. Já nas redes com maior disponibilidade, o piso tende a operar de forma mais ambígua: embora estabeleça um patamar mínimo, pode funcionar como referência retórica suficiente para a definição dos vencimentos iniciais, reduzindo a pressão por trajetórias de remuneração mais compatíveis com seus recursos disponíveis e com as de outras carreiras de nível superior no mesmo território (Capuzzo, 2025).

Essa discussão sobre o critério de reajuste do piso e sobre seu alcance e reflexos deve ser compreendida no contexto mais amplo de desigualdades federativas na valorização docente, como será aprofundado na seção seguinte.

Meta 17 do PNE 2014–2024: avanços, limites e desigualdades federativas na valorização docente

O Plano Nacional de Educação 2014–2024 (Lei nº 13.005/2014) estabeleceu, entre suas diretrizes, a valorização dos profissionais da educação, traduzida, no âmbito da Meta 17, no objetivo de equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência do plano (Brasil, 2014). Trata-se de uma meta de grande relevância, na medida em que amplia o foco da valorização docente do cumprimento de um patamar mínimo — como o piso salarial — para uma referência comparativa mais ampla, vinculada à estrutura ocupacional da economia e às dinâmicas do mercado de trabalho qualificado.

O monitoramento dessa meta, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), permite observar a evolução do indicador de equiparação ao longo do período. De acordo com os dados oficiais, o indicador passou de 65,2% em 2012 para 70,5% em 2013 e 2014, alcançou 72,7% em 2015, apresentou leve recuo para 71,5% em 2016, retomou trajetória de crescimento nos anos seguintes — 75,1% em 2017, 76,7% em 2018 e 78,5% em 2019 — e, após lacuna de dados decorrente da pandemia, atingiu 82,6% em 2022, 86,9% em 2023 e 86,1% em 2024 (BRASIL; INEP, 2024). Em termos agregados, houve um avanço de aproximadamente 20,8 pontos percentuais no período, sem, contudo, alcançar a meta de equiparação plena.

A leitura desses dados, entretanto, exige cautela. Quando se observam os valores absolutos de rendimento, corrigidos pela inflação, verifica-se que a remuneração média dos profissionais do magistério passou de R$ 4.853 em 2012 para R$ 5.347 em 2024, o que corresponde a um ganho real de cerca de 10,2%. Já o rendimento médio dos demais profissionais com nível superior apresentou movimento inverso, passando de R$ 7.440 para R$ 6.213 no mesmo período, o que representa uma redução real de aproximadamente 16,5% (BRASIL; INEP, 2024). Em outras palavras, parte relevante da redução da distância entre as duas curvas decorre não de um processo robusto de valorização docente, mas de uma deterioração relativa dos rendimentos das demais carreiras, o que relativiza o significado substantivo do avanço observado no indicador.

Além das limitações associadas à interpretação do indicador, os dados revelam um aspecto particularmente relevante para o argumento deste artigo: a existência de desigualdades regionais expressivas e persistentes. Em 2024, o indicador de equiparação atingiu 103,5% na região Norte e 102,1% no Nordeste, superando, portanto, a meta estabelecida. Em contraste, o Centro-Oeste apresentou índice de 90,7%, o Sul de 84,0% e o Sudeste de 79,6% (BRASIL; INEP, 2024). A evolução ao longo do período reforça esse padrão: entre 2012 e 2024, o crescimento do indicador foi de 38,5 pontos percentuais no Nordeste e 30,4 pontos no Norte, enquanto no Sudeste foi de 15,6 pontos e no Sul de apenas 9,5 pontos.

Esse resultado é particularmente instigante, pois contraria a expectativa intuitiva de que redes localizadas em regiões com maior dinamismo econômico apresentariam melhores níveis de valorização docente. Ao contrário, observa-se que regiões historicamente mais

pobres — e, portanto, com menor base de arrecadação própria — alcançaram níveis mais elevados de equiparação salarial, dentro de seus próprios contextos econômicos.

Uma interpretação possível para esse fenômeno reside na interação entre mecanismos redistributivos do financiamento educacional, como o Fundeb, e as decisões de alocação de recursos no âmbito das redes de ensino. A ampliação da complementação da União, especialmente após a Emenda Constitucional nº 108/2020, contribuiu para elevar o patamar mínimo de financiamento das redes mais pobres, reduzindo parcialmente as desigualdades de disponibilidade de recursos. No entanto, esse fator, por si só, não explica o padrão observado, uma vez que redes com maior disponibilidade de recursos continuam apresentando desempenho relativamente inferior na equiparação salarial em seus contextos próprios.

Uma dimensão adicional, frequentemente subestimada, diz respeito ao próprio desenho das regras de aplicação dos recursos do financiamento educacional. O Fundeb, tanto em sua versão anterior quanto na configuração atual, estabelece percentuais mínimos de aplicação em remuneração de profissionais da educação. No modelo vigente até 2020, ao menos 60% dos recursos do fundo deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério. Com a Emenda Constitucional nº 108/2020 e a regulamentação pela Lei nº 14.113/2020, esse percentual foi ampliado para 70%, passando a abranger todos os profissionais da educação em efetivo exercício (Brasil, 2020b).

Esse mecanismo tem implicações distributivas importantes. Redes com menor disponibilidade de recursos — e, portanto, mais dependentes dos recursos do Fundeb — acabam submetidas, em maior medida, a essa vinculação, o que tende a elevar a proporção de seus recursos destinada ao pagamento de pessoal. Em outras palavras, a própria estrutura do financiamento impõe, para essas redes, um patamar mínimo elevado de gasto com profissionais da educação, funcionando como um indutor direto de valorização relativa do magistério.

A relação entre políticas de fundos, piso salarial e remuneração docente possui trajetória consolidada no campo de estudos sobre financiamento da educação. Ao sistematizar pesquisas sobre remuneração de professores no contexto do Fundef, do Fundeb e do PSPN, Freire (2015) evidencia justamente a interdependência entre as condições estabelecidas pelas políticas de fundos e a configuração da remuneração docente. Essa relação, contudo, assume intensidade distinta entre as redes, uma vez que a subvinculação destinada à remuneração incide sobre os recursos do Fundeb, e não sobre a totalidade das receitas educacionais disponíveis aos entes federativos.

Redes com maior autonomia de financiamento dispõem de um volume significativo de recursos educacionais que não estão sujeitos a essa mesma vinculação, provenientes de receitas próprias ou de outras fontes vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Esses recursos adicionais — que, na arquitetura atual do financiamento, se refletem no aumento do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) — não estão submetidos à exigência de aplicação mínima em pessoal, o que amplia o espaço discricionário para sua alocação entre diferentes tipos de despesa.

Essa assimetria ajuda a explicar por que redes mais ricas, apesar de disporem de maior volume absoluto de recursos, tendem a apresentar menor proporção de gasto com pessoal e, consequentemente, níveis mais baixos de equiparação salarial. Trata-se, portanto, de um efeito combinado entre regras de vinculação e disponibilidade de recursos: quanto maior a

dependência do Fundeb, maior a incidência das regras que impõem gasto mínimo com profissionais; quanto maior a autonomia de financiamento, maior a possibilidade de diversificação da alocação dos recursos.

A esse fator soma-se um segundo elemento relevante: o próprio papel do piso salarial nacional como parâmetro de referência. Como discutido na seção anterior, as redes de menor capacidade de financiamento são o "ponto de corte" do piso, o que implica a necessidade de destinar parcela significativa de seus recursos ao cumprimento desse parâmetro. Para redes mais ricas, por outro lado, o piso não constitui, em geral, um limite estrutural de financiamento, mas um parâmetro normativo cujo cumprimento exige, em termos relativos, menor esforço de alocação de recursos em pessoal.

Em síntese, a combinação entre regras de vinculação do Fundeb e o piso como referência única nacional contribui para produzir um padrão no qual redes mais pobres destinam, proporcionalmente, maior parcela de seus recursos à remuneração do magistério, enquanto redes mais ricas, embora disponham de maior volume absoluto de recursos, apresentam menor esforço relativo nessa dimensão.

É nesse ponto que o conceito de esforço relativo de gasto com pessoal se torna central para a interpretação dos dados. A evidência de que redes mais ricas permanecem mais distantes da meta sugere que a valorização docente não depende exclusivamente da disponibilidade de recursos, mas também — e possivelmente de forma mais decisiva — das escolhas orçamentárias realizadas no interior de cada rede. Em outras palavras, redes com maior disponibilidade de recursos tendem a destinar proporção relativamente menor desses recursos à remuneração do magistério, o que se traduz em níveis mais baixos de equiparação salarial em seus contextos locais.

Essa leitura reforça a hipótese central deste artigo, segundo a qual o problema da valorização docente no Brasil não pode ser compreendido apenas como um problema de insuficiência de recursos, mas deve ser analisado também como um problema de alocação. A Meta 17, ao estabelecer uma referência comparativa ampla, permite evidenciar esse fenômeno, mas não fornece, por si só, os instrumentos necessários para enfrentá-lo.

Nesse sentido, a análise dos resultados do PNE 2014–2024 aponta para a necessidade de avançar na construção de indicadores e mecanismos institucionais capazes de capturar e induzir o esforço das redes em valorizar seus profissionais. Como será discutido nas seções seguintes, o Plano Nacional de Educação 2025–2035 incorpora elementos que caminham nessa direção, ao vincular o acesso a instrumentos de financiamento — aqueles relacionados à melhoria e à expansão da infraestrutura — ao desempenho das redes em dimensões associadas à valorização docente, entre as quais se destaca a proporção de gasto com pessoal.

Esforço Relativo de Gasto Com Pessoal e Evidências Empíricas

A análise desenvolvida na seção anterior aponta para a centralidade do esforço relativo de gasto com pessoal como variável explicativa das diferenças observadas na valorização docente entre redes de ensino. Para avançar nessa direção, este artigo mobiliza um conjunto de estimativas que buscam aproximar, ainda que de forma simplificada, a proporção dos recursos educacionais destinada à remuneração do magistério em diferentes unidades da federação.

É importante destacar, desde logo, que o cálculo desse indicador não foi realizado a partir da execução orçamentária efetiva das redes, o que demandaria um nível de detalhamento e padronização ainda indisponível para análises comparativas abrangentes. Em vez disso, optou-se por uma abordagem indireta, baseada na combinação de dados do monitoramento da Meta 17 do Inep com parâmetros de financiamento educacional, com o objetivo de construir uma medida aproximada do esforço relativo de gasto com pessoal.

O procedimento adotado parte da remuneração média do magistério, conforme divulgada pelo Inep, multiplicada por 13 meses, de modo a aproximar o custo anual por professor. Esse valor é então relacionado ao financiamento disponível por aluno, representado pelo VAAT médio do âmbito estadual, calculado como a média ponderada dos VAATs das redes estaduais e municipais, considerando as matrículas equivalentes. Sobre esse montante, procedem-se a dois ajustes: a exclusão do percentual correspondente às receitas do salário-educação e dos programas federais — que não podem ser destinados ao pagamento de pessoal — e a multiplicação por um fator de escala correspondente ao número de alunos por professor.

Para fins desta análise, adotou-se o parâmetro de 20 alunos por professor, compatível com o ensino fundamental em jornada parcial, que é também a referência implícita no cálculo do VAAT. Reconhece-se que esse valor não corresponde à realidade de todas as redes, nas quais a razão aluno/professor varia significativamente. Ainda assim, a adoção de um parâmetro uniforme permite isolar o efeito da alocação de recursos, possibilitando a comparação do esforço relativo entre redes sob condições hipotéticas equivalentes.

Formalmente, o indicador pode ser expresso como a razão entre a remuneração anual média do magistério e o montante de recursos disponíveis por professor, estimado a partir do VAAT ajustado. No caso da Paraíba, por exemplo, a aplicação desse método resulta no seguinte cálculo: 4.613,81 × 13 / (5.842,67 × 0,967 × 20) = 53,43% (Tabela 2). Esse resultado indica que, sob os parâmetros adotados, aproximadamente 53,43% dos recursos disponíveis teriam sido destinados à remuneração do magistério em 2022.

Apesar de suas limitações, essa metodologia apresenta uma vantagem importante: ao padronizar os parâmetros de cálculo, permite comparar redes de ensino em termos de esforço relativo, independentemente de suas diferenças estruturais em número de matrículas, composição de receitas ou organização administrativa. Trata-se, portanto, menos de uma medida exata de execução orçamentária e mais de um indicador comparativo de prioridades alocativas.

Os resultados obtidos, apresentados na Tabela 2, revelam padrões consistentes com a hipótese desenvolvida ao longo do artigo. Redes localizadas em unidades federativas com menor disponibilidade de recursos tendem a apresentar maiores proporções estimadas de gasto com magistério, frequentemente próximas ou superiores a 50% do total de recursos disponíveis. Em contraste, redes de estados com maior VAAT médio — e, portanto, maior disponibilidade de recursos — apresentam, em diversos casos, proporções significativamente inferiores, situando-se na faixa de 40% ou menos.

Esse padrão torna-se ainda mais evidente quando se observa a relação entre o VAAT médio e a razão entre remuneração docente e financiamento por aluno. Estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, que apresentam os maiores VAATs médios do país, figuram entre aqueles com menor proporção estimada de gasto com magistério. Por

outro lado, estados com menor VAAT médio, como Paraíba, Ceará e Maranhão, apresentam proporções mais elevadas, evidenciando maior esforço relativo nessa dimensão.

Tabela 2 – VAAT médio, remuneração docente, esforço relativo de gasto com o magistério e simulação de alocação de 65% dos recursos, por unidade da federação – 2022

UF	Ente	VAAT médio âmbito estadual	Remun. média magist.	meta 17 (%)	%pgto magist. sobre art. 212 (média 20 alunos fund.)	%program/salário educação SOBRE TOTAL	Remun. para 65% pgto magistério	meta 17 (%) para nova remuneração
PB	Paraíba	5.842,67	4.613,81	78,86	53,43	3,93	5.613,28	95,94
PA	Pará	5.866,64	5.294,23	98,18	61,12	4,04	5.629,88	104,41
CE	Ceará	5.892,14	4.380,19	92,39	51,18	5,58	5.563,47	117,35
AM	Amazonas	5.945,89	4.672,78	100,79	53,62	4,73	5.664,47	122,17
BA	Bahia	5.958,68	4.833,10	102,83	55,17	4,43	5.694,63	121,16
MA	Maranhão	5.971,58	4.866,71	109,48	55,38	4,34	5.712,11	128,49
PI	Piauí	6.027,52	4.458,18	77,57	50,07	3,99	5.787,03	100,69
AL	Alagoas	6.225,11	4.151,55	94,07	45,11	3,91	5.981,68	135,54
RN	Rio Grande do Norte	6.352,70	5.200,15	116,32	55,25	3,69	6.118,12	136,85
PE	Pernambuco	6.388,11	4.430,10	90,85	47,33	4,77	6.083,44	124,76
AC	Acre	6.524,31	4.217,09	91,67	43,19	2,73	6.346,03	137,94
ES	Espírito Santo	6.545,71	4.272,83	77,32	44,61	4,89	6.225,38	112,65
SE	Sergipe	6.879,60	6.246,67	107,26	61,23	3,61	6.631,39	113,86
RO	Rondônia	6.897,15	4.328,80	92,84	42,20	3,33	6.667,75	143,00
PR	Paraná	7.279,24	4.924,94	89,75	46,82	6,07	6.837,72	124,61
GO	Goiás	7.331,99	5.514,51	117,82	51,25	4,60	6.994,47	149,44
AP	Amapá	7.345,46	5.268,38	97,93	47,55	1,96	7.201,13	133,85
SC	Santa Catarina	7.377,00	4.668,82	92,23	44,35	7,25	6.842,12	135,16
MT	Mato Grosso	7.403,07	6.084,59	109,68	55,84	4,33	7.082,49	127,66
MG	Minas Gerais	7.437,03	4.252,57	84,53	39,43	5,75	7.009,47	139,33
TO	Tocantins	7.511,15	4.287,15	84,32	38,24	2,98	7.287,18	143,33
RJ	RIO DE JANEIRO	7.559,03	5.909,77	84,26	54,15	6,16	7.093,64	101,14
RR	Roraima	7.700,30	5.475,46	96,10	47,27	2,22	7.529,28	132,15
MS	Mato Grosso do Sul	7.800,90	6.092,49	111,66	52,73	3,72	7.510,47	137,65
SP	SAO PAULO	8.574,27	4.932,74	87,29	41,08	8,98	7.804,12	138,10
RS	Rio Grande do Sul	8.698,50	4.936,54	81,70	39,32	6,19	8.159,90	135,04
DF	Distrito Federal	11.757,75	6.458,76	69,73	42,72	16,43	9.826,21	106,08

Fonte: Elaboração própria, com base na Portaria Interministerial nº 4, de 18 de agosto de 2022 (BRASIL, 2022) e no 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2024).

Um segundo exercício, apresentado na mesma tabela, permite aprofundar essa análise. Trata-se de uma simulação contrafactual que estima qual seria o nível de cumprimento da Meta 17 caso todas as redes destinassem, ao menos, 65% de seus recursos à remuneração do magistério. O resultado é expressivo: em praticamente todas as unidades da federação, a

adoção desse patamar implicaria a superação da meta de equiparação salarial, muitas vezes com margem significativa.

Esse achado reforça a hipótese central do artigo. Se, sob um cenário de alocação mais intensiva de recursos em pessoal, a Meta 17 seria amplamente atingida, então a principal restrição à valorização docente não reside, ao menos de forma generalizada, na insuficiência de recursos, mas na forma como esses recursos são distribuídos entre diferentes categorias de despesa.

Cabe, contudo, uma ressalva importante. O Plano Nacional de Educação 2025–2035 eleva o grau de exigência da referência de equiparação remuneratória — no âmbito do Objetivo 17 — ao compará-la não mais com profissionais de formação equivalente, mas com ocupações que exigem formação equivalente. Essa alteração implica maior rigor na comparação, ao excluir do grupo de referência trabalhadores com formação superior que exercem ocupações de nível médio, elevando o patamar efetivo da meta. Desse modo, ainda que os resultados apresentados indiquem que a meta anterior poderia ser atingida sob determinados cenários de alocação, a nova meta se apresenta mais ambiciosa e mais aderente à ideia de valorização do magistério enquanto carreira qualificada.

É importante notar ainda que o resultado apresentado não implica a desconsideração de outras necessidades de financiamento da educação, como investimentos em infraestrutura ou expansão da oferta. Ao contrário, sugere que a política educacional deve enfrentar explicitamente as decisões entre diferentes tipos de despesa, reconhecendo que a valorização do magistério depende de escolhas alocativas que não são automaticamente determinadas pela disponibilidade de recursos.

Por fim, cabe reiterar que os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz das limitações metodológicas do exercício realizado. A utilização de parâmetros médios e a ausência de dados detalhados de execução orçamentária implicam que os valores estimados não correspondem, necessariamente, à realidade exata de cada rede. Ainda assim, a consistência dos padrões observados e sua aderência aos resultados do monitoramento da Meta 17 conferem robustez analítica ao indicador construído, permitindo utilizá-lo como ferramenta interpretativa do comportamento das redes no que se refere à valorização do magistério.

CAQ, Natureza das Despesas Educacionais e a Reorganização do Financiamento no PNE 2025-2035

A análise desenvolvida até aqui evidencia que a valorização do magistério não pode ser compreendida apenas a partir da disponibilidade de recursos, mas depende de forma decisiva da maneira como esses recursos são distribuídos entre diferentes categorias de despesa. Essa constatação remete a uma distinção fundamental, nem sempre explicitada de forma adequada no debate educacional brasileiro: a diferença entre despesas associadas à oferta regular da educação e aquelas voltadas à expansão e à melhoria da infraestrutura educacional.

No plano conceitual, essa distinção ganha especial relevância na expressão do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), previsto no ordenamento educacional brasileiro como referência para o financiamento da educação básica. Historicamente, contudo, a legislação não definiu de forma explícita a natureza das despesas que compõem o CAQ, deixando em aberto sua

delimitação entre diferentes categorias de gasto. Ainda assim, no campo acadêmico e nas propostas formuladas por organizações da sociedade civil — em especial pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com apoio de pesquisadores vinculados à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2025) e do Simulador de custo-aluno qualidade (Alves; Silveira; Schneider, 2021) —, o cálculo do CAQ já tem correspondido ao conjunto de despesas necessárias à oferta educacional em funcionamento, compreendendo, de forma integrada, as despesas correntes e as de manutenção da infraestrutura existente.

Nessas simulações, o CAQ é construído a partir de um conjunto de insumos diretamente relacionados às condições de oferta educacional — tais como número de alunos por turma, jornada escolar, remuneração e formação dos profissionais, manutenção da infraestrutura e funcionamento das unidades escolares —, evidenciando que o CAQ está associado a despesas de caráter recorrente, especialmente aquelas vinculadas a pessoal e manutenção.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação 2025–2035 não inaugura essa distinção, mas a incorpora de forma explícita no plano normativo, ao delimitar, com maior precisão, dois blocos de despesas: de um lado, aquelas compreendidas no âmbito do CAQ e vinculadas às despesas correntes e de manutenção; de outro, aquelas voltadas à expansão e à melhoria da infraestrutura educacional, de natureza tipicamente de capital. Essa diretriz encontra respaldo tanto nas metas e estratégias do Objetivo 19, que tratam do financiamento da educação e da implementação do CAQ, quanto nas disposições específicas relativas ao Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, instituído nos arts. 21 a 27 do plano.

No âmbito do Objetivo 19, o PNE reafirma o CAQ como referência para o financiamento das condições de oferta educacional — associando-o explicitamente às despesas correntes e de manutenção — e introduz instrumentos voltados ao monitoramento da alocação de recursos. Destaca-se, nesse contexto, a Estratégia 19.6, que prevê a construção e o acompanhamento de indicador que expresse a proporção dos recursos da educação destinados aos profissionais da educação em cada rede de ensino. Ao incorporar esse indicador ao plano normativo, o PNE reconhece explicitamente a centralidade do gasto com pessoal como dimensão estruturante da política educacional, alinhando-se à evidência empírica apresentada nas seções anteriores.

Paralelamente, os arts. 21 a 27 instituem o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, voltado à expansão e à melhoria das condições físicas e tecnológicas da oferta educacional. O aspecto central desse arranjo não reside apenas na criação do programa, mas na forma como o plano passa a organizar a relação entre a natureza das despesas e as fontes de financiamento. Nos termos do art. 23, o Programa será financiado, entre outras fontes, pelo montante correspondente ao que exceder a arrecadação do exercício de 2026 das receitas da União previstas na Lei nº 12.858/2013, isto é, pelos acréscimos de arrecadação vinculados à exploração de petróleo e gás natural a partir da vigência do plano.

Essa escolha normativa é particularmente relevante. O novo PNE associa explicitamente as despesas de expansão e melhoria da infraestrutura — despesas de capital, em geral de alto montante e concentradas em períodos relativamente curtos — a uma fonte de financiamento com características compatíveis: extraordinária, instável e de natureza temporária. Em contraste, as despesas associadas à oferta regular da educação — contínuas, estruturais e previsíveis — permanecem mais adequadamente vinculadas às receitas

permanentes oriundas da vinculação constitucional de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

Importa observar que essa lógica já vinha sendo discutida no âmbito técnico, especialmente em análises sobre o potencial das receitas petrolíferas para o financiamento educacional. Estudo elaborado no âmbito da Câmara dos Deputados (CAPUZZO; Sena; Tanno, 2024), por exemplo, destaca que o crescimento expressivo dessas receitas, particularmente a partir do pré-sal, abre uma janela de oportunidade para o financiamento das despesas de capital da educação, notadamente a infraestrutura escolar, em razão de sua natureza não continuada e de elevado custo concentrado no tempo. O mesmo estudo evidencia, ainda, a limitação estrutural do Fundeb para financiar esse tipo de despesa, dado seu desenho voltado predominantemente ao custeio das redes de ensino, reforçando a necessidade de fontes complementares para enfrentar o déficit histórico de infraestrutura. Ao incorporar essa perspectiva, o PNE 2025–2035 não apenas reconhece a diferença entre naturezas de despesa, mas organiza de forma mais explícita sua correspondência com diferentes fontes de financiamento, consolidando no plano normativo uma distinção que já vinha sendo construída no debate técnico.

É precisamente nessa articulação que se encontra a inovação mais relevante do arranjo instituído pelo plano. Ao assumir, com recursos da União e com base em uma fonte extraordinária, parcela significativa das despesas de capital relacionadas à infraestrutura, o PNE tende a produzir uma folga alocativa nos orçamentos dos entes subnacionais. Essa folga, contudo, não é concebida como desoneração sem contrapartida. Ao contrário, ela é articulada a um mecanismo de indução federativa: o acesso aos recursos do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar passa a depender de processos de pactuação, nos termos do art. 25, nos quais devem ser consideradas, entre outros fatores, as metas de valorização do magistério e o esforço das redes na alocação de recursos para essa finalidade. Em especial, o § 5º do art. 25 estabelece que a pactuação deverá incorporar avanços nas metas de valorização dos profissionais do magistério, considerando, inclusive, a proporção de recursos efetivamente aplicada em despesas com pessoal em cada rede de ensino.

Desse modo, o plano não apenas separa dois blocos de despesa — de um lado, as despesas correntes e de manutenção associadas ao CAQ; de outro, as despesas de capital relativas à expansão e melhoria da infraestrutura —, como também constrói uma relação de condicionamento entre eles. A União assume, com base em fonte extraordinária, parte relevante das despesas de capital, ao passo que induz, por meio de condicionalidades, que estados e municípios ampliem seu esforço relativo com pessoal, utilizando suas fontes permanentes, mais adequadas a esse tipo de despesa.

Esse arranjo contribui para alinhar três dimensões que, historicamente, estiveram dissociadas: (i) a natureza das despesas educacionais, (ii) a vocação das fontes de financiamento e (iii) os objetivos de valorização do magistério. Ao fazê-lo, o PNE 2025–2035 amplia o foco do debate sobre financiamento educacional — muitas vezes restrito à ampliação de recursos — para a construção de mecanismos institucionais capazes de orientar e articular sua alocação, conferindo centralidade ao gasto com pessoal como dimensão estruturante da valorização do magistério e da alocação no financiamento educacional.

Considerações Finais

A valorização dos profissionais do magistério ocupa posição central no ordenamento educacional brasileiro, sendo reconhecida como princípio constitucional (art. 206, V e VIII, da Constituição Federal) e reiterada em sucessivos instrumentos normativos. Ainda assim, como demonstrado ao longo deste artigo, sua concretização permanece desigual e incompleta, revelando limites importantes das estratégias adotadas nas últimas décadas.

A interpretação desses limites deve considerar, inicialmente, o papel do piso salarial profissional nacional, tanto em seu critério de atualização quanto em seu alcance e efeitos. Como evidenciado, o piso incide de forma diferenciada sobre as redes de ensino. Nas redes com menor disponibilidade de recursos, seu cumprimento exige dispêndio proporcionalmente mais elevado com pessoal, contribuindo para maior participação dessa despesa em seus orçamentos. Já nas redes com maior disponibilidade, o piso tende a operar de forma mais ambígua: embora estabeleça um patamar mínimo, pode funcionar como referência retórica suficiente para a definição dos vencimentos iniciais, reduzindo a pressão por trajetórias de remuneração mais compatíveis com seus recursos e com as de outras carreiras de nível superior no mesmo território (Capuzzo, 2025).

Ademais, o critério de atualização do piso, ainda vinculado a um indicador parcial da dinâmica do financiamento educacional, revela limitações frente à arquitetura atual do Fundeb permanente. Propostas recentes, como a Medida Provisória nº 1.334/2026, ao adotarem como referência o INPC e um percentual da variação média das receitas do fundo, procuram corrigir parte dessas distorções, mas incorrem em problema de agregação que tende a obscurecer a heterogeneidade federativa, afastando o parâmetro das condições efetivamente enfrentadas pelas redes mais frágeis. Nesse contexto, a utilização do VAAT mínimo apresenta maior consistência conceitual, por estar diretamente associada ao patamar inferior de financiamento do sistema e, portanto, às condições de viabilidade do piso nas redes com menor disponibilidade de recursos.

A esses limites soma-se a controvérsia quanto à aplicação do piso aos contratos temporários. A ausência de definição consolidada sobre seu alcance reduz a efetividade do principal instrumento de valorização docente, sobretudo considerando o uso crescente desse tipo de vínculo pelas redes, no qual se observam níveis significativamente mais baixos de cumprimento.

Na sequência, a análise da Meta 17 do Plano Nacional de Educação 2014–2024 evidenciou avanços no indicador de equiparação salarial entre professores e demais profissionais com nível superior, mas também revelou ambiguidades interpretativas e desigualdades significativas entre as redes. Em particular, o fato de redes localizadas em regiões menos desenvolvidas apresentarem melhores resultados relativos sugere que a valorização docente não pode ser explicada apenas pela disponibilidade de recursos.

Esse diagnóstico foi aprofundado a partir das estimativas do esforço relativo de gasto com pessoal, que permitiram identificar um padrão consistente: redes com menor disponibilidade de recursos tendem a destinar maior proporção de seus recursos à remuneração do magistério, enquanto redes mais ricas, embora disponham de maior volume absoluto de recursos, apresentam menor esforço relativo nessa dimensão. Esses resultados

indicam que as desigualdades na valorização docente se relacionam não apenas à disponibilidade de recursos, mas também aos padrões de alocação.

Esse padrão se articula com o fato de o piso ser menos "exigente" para redes com mais recursos, bem como com o desenho institucional do financiamento educacional. As regras de vinculação do Fundeb incidem com maior intensidade sobre redes mais dependentes de seus recursos, contribuindo para elevar seu esforço relativo com pessoal. Em contraste, redes com maior disponibilidade de recursos dispõem de maior margem de discricionariedade na alocação orçamentária, o que se traduz, em muitos casos, em menor proporção de gasto com o magistério.

Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação 2025–2035 representa uma inflexão relevante ao reorganizar o financiamento educacional a partir da distinção entre naturezas de despesa e da correspondente adequação das fontes de financiamento. Ao explicitar o CAQ como referência para as despesas correntes e de manutenção — associadas à oferta educacional em funcionamento — e estruturar o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, o plano introduz nova racionalidade na organização do gasto educacional.

Mais do que isso, o novo PNE estabelece uma articulação entre financiamento da infraestrutura e valorização do magistério. Ao vincular o acesso aos recursos do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar — oriundos dos recursos do petróleo da União — a processos de pactuação com as redes de ensino, o plano introduz um mecanismo de indução federativa que atua sobre o problema identificado neste artigo. Nessas pactuações, consideram-se, entre outros fatores, as metas de valorização do magistério e a proporção de recursos destinada ao gasto com pessoal, de modo que a reorganização das fontes de financiamento se associa a exigências de reorientação alocativa.

A União assume, com base em fonte extraordinária, parte relevante das despesas de capital, ao passo que induz, por meio de condicionalidades, que estados e municípios ampliem seu esforço relativo com pessoal, utilizando suas fontes permanentes, mais adequadas a esse tipo de despesa. Esse arranjo não opera de forma uniforme entre as redes, mas tende a refletir suas condições relativas. Redes com maior disponibilidade de recursos, que apresentam menor esforço relativo com pessoal, dispõem de maior margem para ampliação desse esforço. Por outro lado, redes que já destinam elevada proporção de seus recursos ao magistério apresentam menor espaço para incrementos adicionais.

Desse modo, o arranjo instituído pelo PNE 2025–2035 não se limita a abrir espaço no orçamento, mas estrutura um mecanismo de indução que combina desoneração e exigência diferenciada, orientado pela situação relativa de cada rede. Trata-se de um modelo que reconhece as desigualdades federativas não apenas como problema de financiamento, mas também de alocação.

Esse arranjo permite alinhar, de forma mais consistente, três dimensões fundamentais da política educacional: a natureza das despesas, a vocação das fontes de financiamento e os objetivos de valorização docente. Ao ampliar o foco do debate de recursos para sua alocação, o PNE 2025–2035 aponta para um caminho no qual a valorização do magistério depende não apenas de mais financiamento, mas de mecanismos institucionais capazes de orientar seu uso.

Nesse sentido, o novo PNE oferece uma base promissora, cuja efetividade dependerá da implementação dos mecanismos de pactuação e monitoramento previstos, bem como da

capacidade institucional de converter incentivos normativos em mudanças concretas na alocação dos recursos educacionais.

Referências

ALVES, Fabiana de Assis; RABELO, Rachel Pereira. Atendimento do piso do magistério nas redes públicas: uma análise a partir dos dados do Censo da Educação Básica e da RAIS. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, v. 10, 2024.

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana A. Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Simulador de custo-aluno qualidade: uma proposta para o financiamento da educação básica no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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

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

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação de receitas para as áreas de educação e saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb permanente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera dispositivos constitucionais relativos ao Fundeb. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2024.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica P. Financiamento da educação e remuneração docente na educação básica: uma abordagem a partir de planos de carreira, vencimentos e composição remuneratória em 2010. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, 2012.

CAPUZZO, Alisson. VAAT e padrões de qualidade como referenciais para a discussão de viabilidade do piso nacional e de estruturação de carreiras do magistério. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 15, 2025.

CAPUZZO, Alisson; SENA, Paulo; TANNO, Claudio. **Financiamento da infraestrutura educacional e receitas do petróleo no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://bd.camara.leg.br. Acesso em: 11 jun. 2025.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. Disponível em: https://campanha.org.br. Acesso em: 11 jun. 2025.

CRAVEIRO, Rogério L. Remuneração Docente: fatores explicativos para a variação da remuneração média entre as redes municipais de ensino básico. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 12, 2022.

FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Simulações do CAQ 2025**. Disponível em: https://campanha.org.br. Acesso em: 8 abr. 2026.

FREIRE, Luiza. Remuneração docente: quatro olhares convergentes. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, n. 4, 2015.

MORAIS, Ana Letícia Bandeira. A dinâmica federativa e as políticas de fundos para o financiamento da educação básica brasileira. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 28, 2022.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Complementação financeira da União ao Fundeb: um estudo sobre o VAAT em 2023. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 30, 2023.

Alisson Capuzzo possui graduações em Engenharia Civil e História pela Universidade de Brasília. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Atualmente é consultor legislativo de educação, cultura e Desporto na Câmara dos Deputados.
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-1873-609X
E-mail: alissoncapuzzo@gmail.com

Recebido em 08 de abril de 2026
Aprovado em 13 de agosto de 2026

Editora responsável: Theresa Adrião

CC BY