



CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES NAS REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA E O CUMPRIMENTO DA ESTRATÉGIA 18.1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ana Valeska Amaral Gomes
Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO

JULHO DE 2019

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
I. REGIMES JURÍDICOS DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	5
II. REGIME JURÍDICO DOS PROFESSORES EFETIVOS.....	7
III. VALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DOCENTE.....	9
IV. OS TIPOS DE VÍNCULOS DO PROFESSOR, SEGUNDO O CENSO ESCOLAR	11
V. PROFESSORES TEMPORÁRIOS NAS REDES PÚBLICAS	16
VI. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	19
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS	23

INTRODUÇÃO

Este estudo versa sobre as características da contratação temporária de professores nas redes públicas de educação básica.

A contratação temporária de professores para atuar nas redes públicas de educação básica vem ganhando espaço no debate educacional, em especial pela expressão numérica que esse contingente assumiu em relação ao total dos profissionais docentes nos últimos anos.

Este estudo procura situar o tema à luz de alguns aspectos fundamentais: os regimes jurídicos de trabalho na administração pública, com ênfase nas características do regime jurídico único que prevalece para os servidores dos entes subnacionais e para o chamado regime jurídico especial, que acolhe a contratação temporária por excepcional interesse público.

Busca também tratar das disposições constitucionais e legais que caracterizam a valorização docente nas redes públicas e determinam a estruturação, na forma da lei, de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Esse ordenamento jurídico fundamentou a inclusão de estratégia específica no atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que aponta para o estabelecimento de um patamar mínimo de professores efetivos atuando nas redes.

Analisou-se, adicionalmente, os tipos de vínculos dos professores, registrados pelo Censo Escolar da Educação Básica, verificando-se a necessidade de esforços investigativos mais localizados para complementação de dados e melhor compreensão da realidade de cada ente.

Por fim, foi feito um levantamento de projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam do tema professores temporários nas redes públicas.

I. REGIMES JURÍDICOS DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os regimes jurídicos utilizados pela administração pública para disciplinar as relações de trabalho são o estatutário e o celetista. O primeiro é aplicado aos servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou em comissão, que se submetem às normas unilateralmente estabelecidas pela Administração Pública, e o segundo, aos empregados públicos, que são regidos precipuamente pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Uma outra modalidade de contratação prevista na Constituição Federal está inscrita no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, que prevê contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. O regime jurídico aplicado aos servidores temporários é identificado na literatura como “regime jurídico especial” ou ainda “regime jurídico administrativo” (a natureza do vínculo não é estatutária e nem celetista, não se configurando em cargo e tampouco em emprego público).

A denominação “especial” tenta abarcar a relação funcional de natureza contratual (explicitada na CF 1988 e aplicável aos celetistas, mas não aos estatutários) com normas que mais se aproximam do regime estatutário em função das atribuições que esses temporários desempenham, em caráter provisório.

Cumprе ressaltar que há interpretações, na literatura jurídica, de que não há óbice para a adoção de um regime jurídico celetista para os servidores temporários, fundado nas normas trabalhistas e nas regras específicas estabelecidas na lei de cada ente contratante. Contratações realizadas nesses termos, sustentam alguns autores, não ofenderiam o texto constitucional.

O termo “regime jurídico especial” é relativamente impreciso, sendo a lei que o ente público vier a instituir responsável por definir as condições jurídicas de contratação desse modelo. Diz o art. 37, IX da Constituição:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;

Daí se infere que cabe a cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios), no âmbito de suas atribuições e autonomia, editar lei para disciplinar os casos de contratação temporária.

No âmbito federal, esse instrumento está disciplinado pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. A “admissão de professor substituto” está entre as hipóteses. Como mencionado acima, predomina o entendimento de que a natureza do vínculo dessa contratação não é estatutária, nem celetista, mas jurídico-administrativa.

O Supremo Tribunal Federal (STF)¹, em sede de repercussão geral, já definiu parâmetros para a validade da contratação temporária, com base no conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da CF 1988. É necessário que:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

Como não são investidos em cargo público, não há exigência de realização de concurso público, mas a Lei nº 8.745/1993 estabelece, no art. 3º, que, na esfera federal, o recrutamento de pessoal a ser contratado nessa modalidade deve ser feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União.

A Lei nº 8.745/1993 também define que ditames do regime estatutário serão aplicados ao pessoal contratado em caráter temporário por excepcional interesse público, *in verbis*:

Art. 11. Aplica-se ao pessoal contratado nos termos desta Lei o disposto nos arts. 53 e 54; 57 a 59; 63 a 80; 97; 104 a 109; 110, incisos, I, in fine, e II, parágrafo único, a 115; 116, incisos I a V,

¹ (RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014)

alíneas a e c, VI a XII e parágrafo único; 117, incisos I a VI e IX a XVIII; 118 a 126; 127, incisos I, II e III, a 132, incisos I a VII, e IX a XIII; 136 a 142, incisos I, primeira parte, a III, e §§ 1º a 4º; 236; 238 a 242, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Da mesma forma, os entes subnacionais são responsáveis por definir, nas suas respectivas leis, as condições e direitos correspondentes à contratação desses servidores temporários previstos na Constituição. Podem inclusive prever normas que mais se aproximam do regime estatutário, como fez a União.

De forma geral, pode-se afirmar que se há contratação, como ocorre na admissão de empregados públicos e de servidores temporários, o contrato é a fonte imediata de direitos e deve respeitar os limites da lei. Enquanto os servidores públicos estatutários têm como base seu estatuto (aprovado em lei), os empregados públicos e os temporários são regidos primordialmente pelos termos do contrato e pela lei que o disciplina (elaborada por cada ente da federação).

II. REGIME JURÍDICO DOS PROFESSORES EFETIVOS

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, prevalecia o entendimento de que a administração pública podia adotar concomitantemente os regimes jurídicos estatutário e celetista para seus servidores investidos em cargos públicos.

Com a promulgação da Carta, em atendimento ao disposto no art. 39, a União, os Estados, o DF e os Municípios passaram a instituir o regime jurídico único.

Em relação ao tema, a CF estabelece:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas².”

² Desde a promulgação da Constituição de 1988, deu-se um grande debate acerca da interpretação do art. 39, tornando-se polêmica a determinação da natureza do regime único a ser implantado, se de natureza estatutária ou celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT). Em 1998, a Emenda Constitucional 19 alterou a redação do *caput* do art. 39, pondo fim à obrigatoriedade do regime único, ou seja, retornando à condição pré-Constituição 1988, quando o ente podia ter servidores nos dois regimes. O dispositivo da EC 19 foi contestado pelo PT, PDT, PCdoB e PSB por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2135-DF), apresentada no Supremo Tribunal Federal em 2000. Somente em 2007, o STF concedeu liminar para suspender a vigência do dispositivo, mas sem efeitos retroativos. Com

Na esfera federal, o regime jurídico aplicado aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais é disciplinado por meio da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O Distrito Federal, os Estados e os Municípios são competentes para estabelecer, por legislação própria, seus respectivos estatutos que deverão dispor sobre direitos e deveres dos servidores públicos das esferas distrital, estaduais e municipais.

Muitos entes, em especial os Estados, optaram pela adoção do regime estatutário para seus servidores públicos, seguindo o padrão da União. Diz-se "estatutário" porque as obrigações decorrem de dispositivos do estatuto legal, isto é, de lei específica que regulamenta a relação entre as partes, possuindo natureza de direito administrativo.

Prado (2019) pesquisou o regime jurídico adotado pelos entes federativos para seus professores efetivos e concluiu que as 27 UFs adotam o regime estatutário, enquanto o vínculo celetista está presente em 3.473 Municípios (62,4%)³.

No âmbito de cada Estado, contudo, a distribuição é bastante heterogênea. Há aqueles, como Rio de Janeiro e Pernambuco, em que 80% ou mais dos Municípios adotou o regime estatutário para seus professores efetivos. Há os casos do Paraná e do Espírito Santo, onde há uma divisão mais ou menos equilibrada entre os Municípios em termos de opção pelo vínculo estatutário e o celetista. Por outro lado, há casos em que prevaleceu o regime celetista em mais de 90% dos Municípios, como Roraima e Acre.

Além dos professores efetivos, os entes federados têm recorrido, em alguma medida, à contratação de servidores temporários para a oferta de serviços educacionais. São professores contratados por tempo

isso, voltou a vigorar a redação anterior dada ao art. 39, antes de a Reforma Administrativa (EC 19) entrar em vigor. Embora não seja ponto pacífico, para alguns autores o regime jurídico único não tem sua natureza estabelecida pela Constituição, sendo admitido aos entes estatais, em todas as esferas de governo, determinar o regime adotado, que poderá ser de direito público (estatutário) ou de direito privado (celetista). A adoção do regime trabalhista/celetista, por parte de Estados, Municípios e Distrito Federal, implica a sujeição às normas elaboradas pela União, uma vez que somente esta tem competência para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF). Os demais entes políticos podem, portanto, adotar o regime trabalhista, mas seu conteúdo é estabelecido por normas federais.

³³ Prado (2019) utilizou dados do Ministério da Economia para a análise do regime jurídico adotado pelos entes federativos para professores efetivos.

determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Embora não haja obrigatoriedade de realização de concurso público para essas contratações, o uso de processos seletivos simplificados tem sido a tônica das gestões que as utilizam, estando em linha com o que determina a lei federal que rege a matéria.

Fundamentalmente, isso ocorre porque essas seleções simplificadas garantem o cumprimento dos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública, presentes no art. 37 da Constituição Federal, que devem condicionar a atuação das organizações do Estado. Coíbem também o uso do empreguismo e do apadrinhamento político, vícios que o ordenamento jurídico atual e o controle externo visam evitar.

III. VALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DOCENTE

No debate educacional brasileiro, o tipo de vínculo estabelecido entre a administração pública e o professor da rede pública está muito conectado à demanda por ações de valorização da profissão docente, as quais, por sua vez, articulam-se com o tema da qualidade. Essa visão está refletida na legislação educacional.

A Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 206, V, como um dos princípios do ensino, a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos profissionais das redes públicas.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o art. 67 elenca um conjunto de aspectos que devem ser assegurados pelos sistemas de ensino, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, de sorte a promover a valorização dos profissionais da educação.

A respeito deste tema, vale registrar o que dispõe a Meta 18 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), dispondo sobre a garantia de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública.

Além do *caput*, a meta 18 traz oito estratégias voltadas para a valorização desses profissionais, entre as quais destacamos a primeira:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

O PNE foi, assim, bastante restrito em relação aos contratos temporários dos profissionais do magistério, visto que fixou um limite de apenas 10% para esse tipo de vínculo e prazo de três anos para implementá-lo.

As razões mais recorrentes para justificar essa restrição aos chamados “contratos temporários” estão relacionadas à chamada precarização do exercício profissional do magistério. Essa precarização abrange aspectos variados, tais como a alta rotatividade de docentes nas instituições escolares, o que não permite criação de um efetivo vínculo desses profissionais com a proposta pedagógica definida pelas escolas e com o corpo discente, além de remuneração menor e baixas oportunidades de acesso às políticas de formação continuada.

Prevalecem, no âmbito da educação pública, como regra geral, contratações por meio de concursos, que se vinculam à ocupação dos cargos efetivos (ver dados apresentados na Seção IV deste Estudo). No entanto, para suprir a necessidade de profissionais quando os concursos não são realizados, por distintas razões, muitos entes recorrem à contratação de professores temporários (tipo de vínculo com a segunda maior participação).

É fato que algumas redes de ensino atravessam seguidas gestões com altos índices de contratações temporárias, a despeito do caráter de excepcionalidade que a CF prevê. Em relação a essa opção de gestão pública, convém destacar a exclusão de um grande contingente de profissionais dos planos de carreira devido ao vínculo temporário, o que leva à desobediência de um dos princípios de ensino expostos no art. 206, relativo à valorização docente.

Cabe lembrar, ainda, que alguns sistemas de ensino recorrem a modelos alternativos de contratação, como terceirização, como forma de

administrar a demanda por ampliação de recursos humanos para prestação de serviços públicos com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para esse tipo de gasto.

A LRF define, no art. 19, limites para a despesa total com pessoal, que não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), a seguir discriminados: I - União: 50%; II - Estados: 60%; e III - Municípios: 60%. Na esfera estadual, a distribuição é de: 2% para o Ministério Público; 6% Judiciário; 3% Legislativo; 49% Executivo. E na esfera municipal: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo.

Costa e Saddi (2018, p.219) informam, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal, que, em 2016, dois Estados rompiam o limite máximo de 60% de despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida. Outros 15 Estados apresentavam números elevados, atingindo o limite de alerta, de 90% do teto de comprometimento⁴.

IV. OS TIPOS DE VÍNCULOS DO PROFESSOR, SEGUNDO O CENSO ESCOLAR

O Censo da Educação Básica coleta informações a respeito da situação funcional/regime de contratação/tipo de vínculo do docente, conforme os seguintes parâmetros: concursado/efetivo/estável, contrato temporário, contrato terceirizado e contrato de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Uma análise preliminar dos dados referentes ao período 2014-2018, para o conjunto das redes públicas do Brasil, mostra que há certa estabilidade na distribuição percentual entre concursados/efetivos/estáveis e contratos temporários em uma relação de cerca de 70% e 30%, respectivamente, com pouca participação de contratos CLT e de terceirizados.

Em relação aos contratos temporários, trata-se de uma participação já bastante elevada em relação ao disposto no PNE, porém, os

⁴ Há diferenças de interpretação no cálculo do nível de comprometimento da RCL com a despesa total de pessoal. Há diferenças entre os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos entes e o apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como diferenças de interpretações nos tribunais de contas.

percentuais podem ser ainda mais significativos e apresentam grandes disparidades após uma aproximação mais minuciosa dos dados.

Em 2014, como já mencionado, o PNE incluiu uma orientação para que as redes públicas de educação básica se estruturassem para ter 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério como ocupantes de cargos de provimento efetivo. Esse contingente também deveria estar em exercício nas redes escolares a que estão vinculados. A questão, nesse último ponto, é a necessidade de ajustar o problema dos profissionais em desvio de função que são pagos com recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino. O prazo para essa tarefa foi o início do terceiro ano de vigência do Plano, isto é, junho de 2016.

Considerando esse marco legal, os gráficos abaixo mostram a evolução do percentual de professores temporários, no período 2014-2018, nas redes estaduais e municipais de educação básica, em relação ao conjunto dos docentes de suas respectivas redes⁵. A análise preliminar dos dados aponta situações bastante diversas nas redes, com os seguintes destaques:

Em 2018

- a proporção média de professores com contratos temporários era de 40% nas redes estaduais e 26% nas redes municipais do País;
- o percentual de professores temporários nas redes estaduais variou de 3% no RJ a 81% no AC; e nas redes municipais, a proporção média foi de 6% no PR a 57% no AC;
- quatro Estados da federação cumpriam o disposto na estratégia 18.1 do PNE nas suas redes, no que tange ao magistério: RJ, RN, RO e SE;
- os Estados que apresentam maior participação de temporários em relação aos docentes da sua respectiva rede foram os seguintes: AC, MG, ES, MT, TO, AL, SC, MS e CE, todos na faixa de 60% ou mais;

⁵ Em nota, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que produz a Sinopse Estatística do Censo Escolar, esclarece que o uso da expressão docentes se refere aos indivíduos que estavam em efetiva regência de classe na data de referência do Censo e que são contados uma única vez em cada dependência administrativa. O mesmo docente pode atuar em mais de uma unidade da federação, ou ter mais de um vínculo funcional.

- nas redes municipais, à exceção do AC (57%), as participações mais elevadas de professores temporários na força de trabalho docente giram em torno de 40% a 50%, localizadas nas seguintes UFs: AM, PA, PE, AL, ES, MS, e MT.

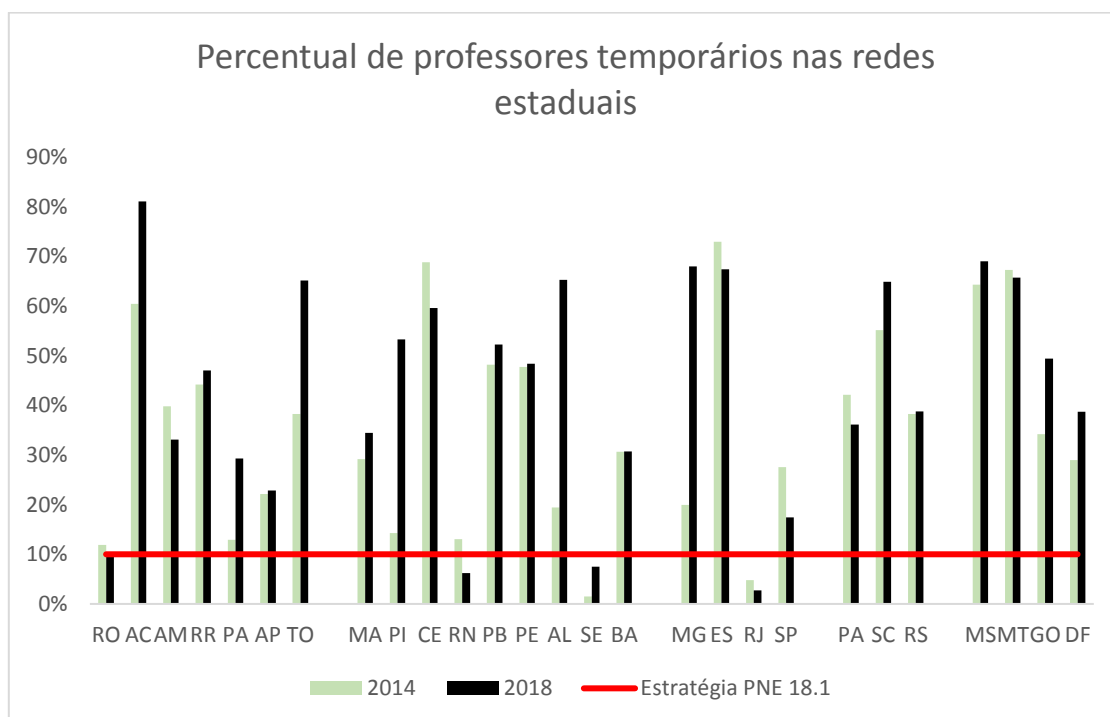
Período 2014-2018

- cinco redes estaduais não apresentaram mudança relevante na participação de professores temporários: PE (48%), BA (31%), RS (39%), MT (66%) e AP (23%);

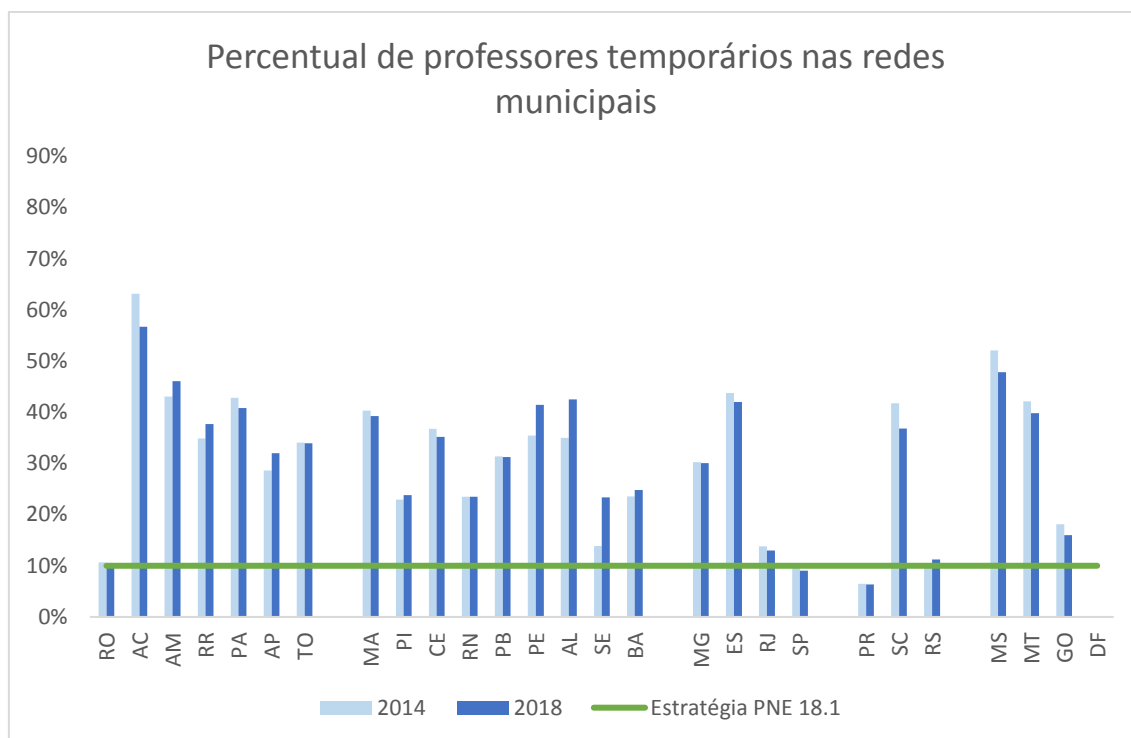
- oito redes estaduais reduziram entre 2 e 10 p.p. a participação de professores temporários: RO, AM, CE, ES, RJ, SP, PR e RN;

- cinco redes estaduais aumentaram em 20 p.p ou mais a participação de professores temporários: AC, TO, PI, AL e MG.

Gráfico 1 - Percentual de professores temporários nas redes estaduais.



Fonte: Sinopses Estatística do Censo Escolar 2014-2018/Inep. Elaboração: Conle/CD.

Gráfico 2 - Percentual de professores temporários nas redes municipais.

Fonte: Sinopses Estatística do Censo Escolar 2014-2018/Inep. Elaboração: Conle/CD

Carvalho (2018), em estudo sobre o perfil do professor na educação básica, oferece um panorama do vínculo dos professores, em dados desagregados, por etapa de ensino no Brasil em 2017⁶. De acordo com esse levantamento, essa modalidade de contratação está presente em todas as etapas da educação básica, mas se apresenta de forma mais significativa, do ponto de vista relativo, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Embora a autora não explore as razões dessa diferenciação, possivelmente isso decorre da característica mais fragmentada de atribuição de aulas inerente às exigências curriculares dessas etapas.

Sob a ótica das etapas da educação básica, prevalece o vínculo de professores em cargos efetivos sobre as demais modalidades.

⁶ A autora registra que um professor pode ter mais de um vínculo - conforme as escolas em que trabalha - podendo ser contabilizado mais de uma vez.

Tabela 1 - Vínculo dos professores da educação básica, por etapa de ensino – Brasil – 2017.

Educação infantil			Anos iniciais		
	N	%		N	%
Concursado	292.672	51,6	Concursado	433.973	55,4
Contrato CLT	6.653	1,2	Contrato CLT	6.322	0,8
Temporário	95.008	16,8	Temporário	156.087	19,9
Terceirizado	1.467	0,3	Terceirizado	1.162	0,1
Privados	171.158	30,2	Privados	185.964	23,7
Total	566.958		Total	783.508	

Anos finais			Ensino médio		
	N	%		N	%
Concursado	444.073	54,9	Concursado	294.633	54,9
Contrato CLT	2.625	0,3	Contrato CLT	1.686	0,3
Temporário	205.197	25,4	Temporário	137.104	25,5
Terceirizado	1.072	0,1	Terceirizado	526	0,1
Privados	155.396	19,2	Privados	102.912	19,2
Total	808.363		Total	536.861	

Fonte: Dados do Censo Escolar da Educação Básica. Carvalho (2018), p. 133.

Segundo a autora,

[...] os dados demonstram esforço no cumprimento da exigência de concurso para ingresso na carreira docente, mas indicam também que parte considerável dos professores ainda é contratada como temporária. Souza (2013) argumenta que professores concursados, em geral, têm condições salariais mais vantajosas. O aumento de profissionais estatutários pode, portanto, representar custos mais altos para o poder público, o que explica, de certa forma, a manutenção de um contingente de não concursados ao longo do tempo. (2018, p. 134)

Os dados apresentados nesta Seção apontam que, seja sob a ótica das redes estaduais ou do conjunto das redes municipais de cada UF, seja sob o recorte das etapas da educação básica, o País ainda está longe de atender de forma plena à orientação do PNE para que as redes públicas mantenham, no mínimo, 90% dos respectivos profissionais do magistério como ocupantes de cargos de provimento efetivo.

V. PROFESSORES TEMPORÁRIOS NAS REDES PÚBLICAS

Na pesquisa bibliográfica realizada para este trabalho, não foi possível identificar estudos abrangentes acerca do perfil dos professores temporários, das características específicas de sua contratação e da inserção profissional nas redes públicas. Contudo, há alguns esforços investigativos com foco em redes específicas, sendo que os mais relevantes buscam complementar os dados do censo escolar com informações das secretarias de educação.

Um estudo realizado por Amorim *et al.* (2018) sobre a rede estadual de Minas Gerais se debruçou sobre o banco de dados da Secretaria de Educação daquela unidade da federação (SEE/MG) para elaborar um retrato da profissão docente, no tocante aos vínculos de trabalho dos professores e a oscilação desses vínculos entre 2009 e 2014.

Os achados são particularmente interessantes para este trabalho porque são baseados em dados oriundos do órgão gestor e apontam: i) discrepâncias nos números registrados nas bases nacional e estadual; ii) circunstâncias específicas que podem ajudar a explicar a variação de contratos temporários na rede ao longo de um período.

Em números absolutos, a Sinopse Estatística do Censo Escolar aponta cerca de 20 mil docentes em contratos temporários na rede estadual de MG em 2014. Os dados coletados na SEE/MG para esse mesmo ano registram 66,2 mil “professores designados” (termo equivalente a professor temporário utilizado na rede mineira).

Uma diferenciação relevante é que, no estudo, as autoras trabalham com o número de cargos de professor e não com o número de docentes, considerando que um mesmo profissional pode ocupar, ao mesmo tempo, mais de um posto, sendo possível exercer, por exemplo, um cargo efetivo e outro designado. O Inep/MEC, por outro lado, ao gerar a Sinopse Estatística, conta os docentes somente uma vez em cada vínculo funcional, independente de atuarem em mais de um deles.

Em Minas Gerais, a contratação de professores efetivos, aprovados em concurso público e ingressantes na carreira docente, submete-se à Lei Estadual nº 10.254/1990. Por sua vez, a contratação temporária de “professores designados” subordina-se à Lei Estadual nº 18.185/2009. A vigência da Lei Estadual nº 100/2007 criou a figura dos “professores efetivados”, uma outra vertente entre os tipos de vínculo de trabalho para os professores do Estado de Minas Gerais, a qual efetiva profissionais no serviço público sem a correspondente realização de concurso.

Segundo as autoras, o grupo de professores efetivados da rede estadual de ensino de Minas Gerais é formado por profissionais, que, depois de trabalharem por mais de cinco anos como “professores designados” em escolas estaduais, tornaram-se efetivos pela ação do poder legislativo local.

Em 2014, a Lei Estadual nº 100, de 2007, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), instado a se pronunciar em virtude da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4876, proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que questionou a forma de ingresso desses servidores na administração pública⁷.

O estudo chama atenção para o aumento de cargos de docentes ocupados pelos “professores designados”, que, em 2009 significavam, em números absolutos, 34.955 postos, ou seja, 20,5% do total dos cargos ocupados. Em 2014, esses números eram, respectivamente, 66.230 e 39,9%. (Amorim, 2018, p.7)

Ressalvadas as diferenças já explicitadas, cumpre ressaltar que a Sinopse Estatística registra 19.462 docentes com contratos temporários em 2014, vinculados à rede estadual de MG, e 67.460 em 2018.

Vale lembrar que, após a decisão do STF sobre a Lei nº100/2007, o governo de Minas Gerais foi obrigado a rever a incorporação inconstitucional de grande parte dos “professores efetivados”. É possível que

⁷ A Lei Complementar nº 266, de 2019, do Estado do Mato Grosso do Sul, que alterou o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado (LC 87/2000), na parte referente à contratação de professores temporários da rede, também foi objeto de ADI 6196.

essa decisão judicial tenha influenciado a elevação significativa do número de cargos ocupados por professores designados nesse período.

As autoras identificam como “superdesignação” essa inversão de prioridade entre os tipos de vínculos com a administração pública: uma minoria de cerca de 30% de cargos de professor ocupados por docentes efetivos e aproximadamente 70% de cargos de professor assumidos por docentes designados. A “superdesignação” seria assim fruto de uma série de decisões de gestão tomadas ao longo de sucessivos governos, questionando-se a possibilidade de reversão desse fenômeno, uma vez instalado com tal magnitude naquela rede de ensino.

Em outro artigo sobre a base de dados da SEE/MG, Amorim e Oliveira (2017) analisaram o perfil dos professores temporários na rede estadual, inclusive o tempo de permanência no cargo, no período 2009-2014. Concluem que esses profissionais podem ser considerados temporários apenas do ponto de vista do vínculo provisório, vez que os dados demonstram que tendem a permanecer por vários anos na rede, de forma ininterrupta ou não.

A análise do caso da rede estadual de MG demonstra que é arriscado estabelecer características gerais para este tema, em âmbito nacional, sem base empírica robusta. Aspectos como garantias contratuais, diferenças salariais entre efetivos e temporários, duração de contratos, possibilidade de ocupação de cargos de direção por professores temporários, entre outros, precisam ser analisados à luz da legislação local e de eventuais circunstâncias especiais ocorridas no período estudado, como foi o caso de Minas Gerais.

O cargo de direção, por exemplo, pode ou não ser ocupado por um professor temporário, a depender das normas de cada sistema de ensino. Se o cargo for caracterizado como de livre nomeação, sem definição de regras adicionais, será necessário se adequar apenas à exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece a necessidade de prévia experiência docente para o exercício das outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

Em outro desenho institucional, porém, a ocupação dessa função pode estar reservada aos ocupantes de cargos efetivos pela legislação local. Pode inclusive constituir-se em carreira distinta do magistério, como é o caso do Estado de São Paulo.

Mais um exemplo da diversidade de padrões existentes na federação é a duração dos contratos temporários. A Lei nº 8.745, de 1993, de âmbito federal, prevê prazos que variam de seis meses a quatro anos, admitida a prorrogação em alguns casos. Para o professor substituto e professor visitante a contratação deve observar o prazo máximo de um ano, admitida a prorrogação desde que o prazo total não exceda dois anos.

No Ceará, a Lei Complementar nº 22, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre a contratação de docentes, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nas escolas estaduais — e sua mais recente alteração, efetuada pela Lei Complementar nº 173, de 3 de agosto de 2017 — mencionam o cumprimento do prazo de até doze meses. O vínculo é prorrogável, no máximo, por igual período, para as contratações por tempo determinado, conforme definido pelo inciso XIV do art. 154 da Constituição do Estado.

Por sua vez, o Estado de São Paulo, por meio da Lei Complementar nº 1.277, de 22 de dezembro de 2015 — que altera a Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado — estabeleceu que a contratação para o exercício de função docente terá o prazo máximo de três anos. Neste caso, o vínculo poderá ser prorrogado até o último dia letivo do ano em que findar esse prazo.

VI. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Sobre o tema em tela foi identificado, em levantamento não exaustivo, apenas um Projeto de Lei em tramitação. Trata-se do PL nº 1.099, de 2019, do Deputado Sidney Leite, que altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A proposição veda o uso de recursos do Fundo para o pagamento de profissionais do magistério cuja contratação ocorreu em caráter temporário, caso o montante desse tipo de despesa ultrapasse 10% (dez por cento) do total das despesas com o magistério do Estado, Distrito Federal ou Município. Oferece ainda prazo de até três anos para Estados, Distrito Federal e Municípios se ajustarem à determinação.

A Relatora na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Deputada Tabata Amaral, manifestou-se contrariamente à proposta, justificando que a política de contratação de pessoal se insere no âmbito da autonomia administrativa dos entes federados e que a regra de aplicação dos recursos do Fundeb se refere apenas ao pagamento do pessoal do magistério em efetivo exercício, sem mencionar o tipo de vínculo empregatício. Lembra ainda que os recursos do Fundeb, à exceção dos 10% referentes à complementação da União aportada aos fundos, são maciçamente oriundos de Estados e Municípios.

Os argumentos levantados pela Relatora e, em especial, a possibilidade de que interferência de lei federal nas formas de contratação utilizadas pelos entes subnacionais seja considerada inconstitucional possivelmente desestimulam a apresentação de Projetos de Lei sobre este tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o conjunto das redes públicas do Brasil, há uma distribuição percentual entre professores efetivos e docentes com contratos temporários, da ordem de 70% e 30%, respectivamente.

A análise dos dados relativos às redes estaduais e do conjunto das redes municipais de cada unidade da federação, nos anos de 2014 e 2018, mostra grandes variações tanto em termos de participação percentual dos professores temporários no conjunto dos docentes das respectivas redes quanto da evolução ocorrida no período.

Em 2018, a proporção média de professores com contratos temporários era de 40% nas redes estaduais e de 26% nas redes municipais do País. Nas redes municipais, a proporção média variou de 6% no PR a 57% no AC.

Neste mesmo ano, nas redes estaduais, a participação oscilou de 3% no RJ a 81% no AC, sendo que apenas quatro Unidades da Federação cumpriam o disposto na estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação, no que tange ao magistério: RJ, RN, RO e SE.

A grande quantidade de vínculos temporários, com preocupante crescimento em algumas redes de ensino — as redes estaduais do AC, TO, PI, AL e MG aumentaram em 20 pontos percentuais ou mais a participação de professores temporários no período 2014-2018 — apontam para o descumprimento da orientação presente no PNE de garantir que, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Na atual ordem constitucional, a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso. As exceções a essa regra estão taxativamente previstas na Constituição, como ocorre nas nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração ou no recrutamento de servidores temporários.

A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de interesse público tem caráter excepcional. Justamente por isso o regime jurídico aplicado aos servidores temporários é identificado na literatura como “regime jurídico especial”.

Os altos percentuais de contratos temporários de docentes em algumas redes de educação básica estaduais e municipais demonstram, na verdade, uma distorção no uso desse recurso na gestão pública. A prática suscita preocupações porque esses profissionais têm as mesmas responsabilidades dos profissionais efetivos, mas não ingressam nas carreiras docentes, têm menores benefícios e poucas oportunidades de participar de ações e programas de formação continuada.

Contratações temporárias de docentes para atuar nas redes públicas de educação básica, feitas em larga escala e por sucessivos anos, contrariam o princípio disposto no inciso V do art. 206 da Constituição sobre valorização dos profissionais da educação escolar. O texto maior garante, na forma da lei, planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Ademais, cabem ainda duas reflexões sobre este tema. A primeira relaciona-se com a necessidade de estudos sobre os possíveis impactos das contratações temporárias de pessoal docente, em escala massiva como apontam os dados, sobre a qualidade da educação ofertada nas redes públicas. Evidências robustas podem oferecer excelente contribuição para fortalecer a orientação contida na estratégia 18.1 do PNE. A segunda reflexão deve ser feita sobre as possibilidades de reversão desse fenômeno — decorrente de uma série de decisões de gestão tomadas ao longo de sucessivos governos —, uma vez instalado em grande magnitude na operação cotidiana das redes de ensino. Um encaminhamento mais consistente e duradouro parece estar, não somente em decisões isoladas para revertê-lo, mas também em solução pactuada entre os entes da federação no âmbito de um sistema nacional de educação.

É escassa a produção legislativa sobre este tema, fundamentalmente porque os entes subnacionais são responsáveis por definir, nas suas respectivas leis, as condições e direitos correspondentes à contratação desses servidores temporários previstos na Constituição. Além disso, a política de contratação de pessoal também se insere no âmbito da autonomia administrativa dos entes federados.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Marina A.; OLIVEIRA, Débora F. de M. Perfil dos Professores Designados da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais (REE-MG). In: *38ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped; GT14 - Sociologia da Educação*, Trabalho 66. São Luís (MA), 2017. Disponível em:

http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38_anped_2017_GT14_66.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

AMORIM, Marina Alves; SALEJ, Ana Paula; BARREIROS, Brenda Borges Cambraia. “Superdesignação” de professores na rede estadual de ensino de Minas Gerais. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, e 230053, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230053.pdf> . Acesso em: 15 jul. 2019.

CARVALHO, Maria Regina Viveiros de. Perfil do Professor nas Etapas da Educação Básica. Em: **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, n. 1. Inep/MEC. Brasília, p.119-141, 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/5047099 Acesso em: 12 jul. 2019.

COSTA, Ana Carla A. e SADDI, Jario. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Jovem que Ficou Velha*. In: **Como Escapar da Armadilha do Lento Crescimento**. São Paulo: Centro de Debate de Políticas Públicas, p.205-262, 2018. Disponível em: <http://cdpp.org.br/site/00arquivos/Como-Escapar-da-Armadilha-do-Lento-Crescimento.pdf>. Acesso em: nov.2018

PRADO, Mauricio Almeida. *Planos de Carreira de Professores dos Estados e do Distrito Federal em Perspectiva Comparada*. Série Documental – Textos para Discussão. Brasília: Inep/MEC, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/Planos+de+carreira+de+profes+sores+dos+estados+e+do+Distrito+Federal+em+perspectiva+comparada+2019/938f1c6b-7009-4fb2-8f8f-2d6495d7a73f?version=1.0> Acesso em: 15 jul. 2019.