

**VALORIZAÇÃO DOCENTE NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2025):
ENTRE AVANÇOS NORMATIVOS E DESAFIOS DE EFETIVIDADE**

**VALORIZACIÓN DOCENTE EN EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (2014–2025):
ENTRE AVANCES NORMATIVOS Y DESAFÍOS DE EFECTIVIDAD**

**TEACHER VALORIZATION IN THE NATIONAL EDUCATION PLAN (2014–2025):
BETWEEN NORMATIVE ADVANCES AND EFFECTIVENESS CHALLENGES**



Thiago Henrique Almino FRANCISCO¹
e-mail: tfrancisco@unesp.net



Morgana Bada CALDAS²
e-mail: morgana.bada@unesp.net



Mariana Vargas de OLIVEIRA³
e-mail: marianavargasdeo@gmail.com

Como referenciar este artigo:

Francisco, T. H., Caldas, M. B., & Oliveira, M. V. (2026). Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014–2025): entre avanços normativos e desafios de efetividade. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 30, e026062. <https://doi.org/10.22633/rpge.v30i00.21034>



| Submetido em: 25/03/2026
| Revisões requeridas em: 20/04/2026
| Aprovado em: 15/06/2026
| Publicado em: 21/07/2026

Editor: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma – Santa Catarina (SC) – Brasil. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS-UNESC).

² Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma – Santa Catarina (SC) – Brasil. Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE-UNESC).

³ Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma – Santa Catarina (SC) – Brasil. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS-UNESC).

RESUMO: O presente artigo analisa a efetividade das Metas 17 e 18 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025), com foco na valorização dos profissionais do magistério da educação básica no Brasil. Adota abordagem qualitativa de natureza documental, fundamentada na análise de conteúdo temática de legislação educacional, relatórios do INEP/MEC, Balanço Técnico do PNE (2025) e literatura especializada. Os resultados evidenciam avanços normativos, como a consolidação do Piso Salarial Profissional Nacional e a institucionalização dos planos de carreira, mas apontam lacunas entre a legislação e sua implementação, decorrentes de restrições fiscais, desigualdades regionais e fragilidades da coordenação federativa. Ao final do período, a equiparação salarial alcançou 86,1%, enquanto 62,6% dos municípios cumpriram integralmente as exigências relativas ao piso, à jornada e à carreira. Conclui-se que a valorização docente depende de políticas integradas, financiamento sustentável e mecanismos efetivos de governança para assegurar a implementação das políticas educacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Valorização docente. Plano Nacional de Educação. Políticas Públicas em Educação. Governança educacional. Financiamento da educação.

RESUMEN: El presente artículo analiza la efectividad de las Metas 17 y 18 del Plan Nacional de Educación (PNE 2014–2025), con énfasis en la valorización de los profesionales del magisterio de la educación básica en Brasil. Adopta un enfoque cualitativo de naturaleza documental, fundamentado en el análisis de contenido temático de la legislación educativa, informes del INEP/MEC, el Balance Técnico del PNE (2025) y literatura especializada. Los resultados evidencian avances normativos, como la consolidación del Piso Salarial Profesional Nacional y la institucionalización de los planes de carrera, pero revelan brechas entre la legislación y su implementación, derivadas de restricciones fiscales, desigualdades regionales y debilidades en la coordinación federativa. Al finalizar el período, la equiparación salarial alcanzó el 86,1 %, mientras que el 62,6 % de los municipios cumplió plenamente las exigencias relativas al salario, la jornada laboral y la carrera profesional. Se concluye que la valorización docente requiere políticas integradas, financiamiento sostenible y mecanismos efectivos de gobernanza.

PALABRAS CLAVE: Valorización docente. Plan Nacional de Educación. Políticas públicas en educación. Gobernanza educativa. Financiamiento educativo.

ABSTRACT: This article analyzes the effectiveness of Goals 17 and 18 of the National Education Plan (PNE 2014–2025), focusing on the appreciation of basic education teaching professionals in Brazil. It adopts a qualitative documentary approach based on thematic content analysis of educational legislation, INEP/MEC monitoring reports, the PNE Technical Report (2025), and specialized literature. The findings indicate important regulatory advances, including the consolidation of the National Professional Salary Floor and the institutionalization of career plans, while revealing persistent gaps between the legal framework and its implementation due to fiscal constraints, regional inequalities, and weaknesses in federal coordination. By the end of the period, salary parity had reached 86.1%, whereas only 62.6% of municipalities fully complied with the requirements regarding salary floor, workload, and career structure. The study concludes that teacher appreciation depends on integrated policies, sustainable funding, and effective governance mechanisms to ensure the successful implementation of educational policies across the country.

KEYWORDS: Teacher valorization. National Education Plan. Public Policies in Education. Educational governance. Education funding.

INTRODUÇÃO

A educação é consagrada pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º) como direito social fundamental e vetor do desenvolvimento humano, social e econômico do país. Nesse quadro, os profissionais do magistério ocupam posição central na efetivação desse direito, o que impõe, por consequência lógica, que sejam adequadamente valorizados. Tal valorização encontra amparo tanto no artigo 206, inciso VIII, da Constituição Federal — que assegura planos de carreira, ingresso por concurso público e piso salarial nacional —, quanto no artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que estabelece um conjunto articulado de garantias, incluindo aperfeiçoamento continuado, progressão funcional, hora-atividade e condições dignas de trabalho (Brasil, 1988, 1996).

Nas últimas décadas, esse arcabouço foi progressivamente fortalecido. Destacam-se a criação do FUNDEF (1996–2006) e do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), bem como a promulgação da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), fixando remuneração mínima e reservando ao menos um terço da jornada docente para atividades extraclasse (Brasil, 2007). Em complemento, a Resolução CNE/CEB nº 2/2009 estabeleceu parâmetros nacionais para os planos de carreira e remuneração da educação básica (Brasil, 2009).

Foi nesse contexto que se estruturou o Plano Nacional de Educação 2014–2024 (Lei nº 13.005/2014), com vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025 (Lei nº 14.934/2024), cujas Metas 17 e 18 — objeto do presente artigo — tratam, respectivamente, da equiparação salarial dos docentes aos demais profissionais com escolaridade equivalente até 2020, e da instituição de planos de carreira em todos os sistemas de ensino até 2016 (Brasil, 2014, 2024). Tais metas expressaram compromissos ambiciosos, fundados no reconhecimento de que qualidade educacional e valorização docente são inseparáveis.

Entretanto, a distância entre formulação normativa e efetivação prática revelou-se expressiva. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao impor o teto de gastos públicos, restringiu severamente o financiamento da educação (Brasil, 2016), enquanto a pandemia de covid-19 agravou desigualdades e comprometeu a execução das metas. Embora a produção científica tenha avançado na análise normativa do PNE, persiste uma lacuna na avaliação integrada da efetividade das políticas de valorização docente à luz dos dados oficiais de monitoramento do período de vigência — especialmente quanto aos fatores estruturais, fiscais e federativos que condicionaram o cumprimento apenas parcial das metas. É essa lacuna que o presente artigo busca preencher, respondendo à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida as Metas 17 e

18 do Plano Nacional de Educação (2014–2025) contribuíram para a valorização dos profissionais do magistério no Brasil, e quais fatores estruturais, institucionais e federativos explicam seu cumprimento parcial? O objetivo geral é analisar a efetividade das políticas de valorização docente previstas no PNE (2014–2025), identificando os principais avanços e obstáculos à implementação das Metas 17 e 18.

A investigação justifica-se pela centralidade da valorização docente na agenda de qualidade educacional e pela necessidade de subsidiar o debate sobre o novo ciclo do PNE (2026–2036). Sua contribuição reside na articulação entre dados oficiais de monitoramento, literatura especializada e análise crítica das condições institucionais e fiscais que influenciam a efetividade das políticas educacionais no Brasil. O artigo organiza-se em revisão da literatura, metodologia, análise e discussão dos resultados e considerações finais, adotando abordagem crítica e institucional que enfatiza o papel do Estado como vetor central da valorização do magistério e da consolidação do direito à educação de qualidade.

REVISÃO DA LITERATURA

A valorização dos profissionais do magistério constitui tema recorrente no campo educacional brasileiro, articulando dimensões objetivas e subjetivas do trabalho docente. Conforme sistematiza Leher (2010), no plano objetivo, a valorização abrange o regime de trabalho, o piso salarial, carreiras estruturadas com progressão funcional, ingresso por concurso público, formação inicial e continuada e condições dignas de exercício profissional. No plano subjetivo, compreende o reconhecimento social da profissão, a autorrealização e a dignidade profissional. Valorizar o professor implica, portanto, garantir uma carreira materialmente atraente e, simultaneamente, elevar o prestígio social da docência. Pesquisas nacionais demonstram que, quando efetivamente implementadas, essas condições contribuem para a atração, permanência e motivação de docentes mais qualificados, com impactos positivos nos processos de ensino e aprendizagem (Alves & Pinto, 2011; Gatti et al., 2011).

No plano internacional, os dados do Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018 corroboram que melhores condições de trabalho, reconhecimento profissional e acesso à formação continuada ampliam a satisfação e o engajamento docente, fatores associados à estabilidade dos sistemas educacionais (OECD, 2019).

Um dos indicadores mais utilizados para mensurar a valorização é a razão entre o rendimento médio dos professores e o dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Alves e Pinto (2011) evidenciaram que os docentes brasileiros recebiam remunerações significativamente inferiores às de outras ocupações de nível superior, situação que a Lei do PSPN (Lei nº 11.738/2008) buscou mitigar (Brasil, 2008). Alves e Sonobe (2018) consolidaram esse indicador como referência central da Meta 17 do PNE. Cabe, contudo, atentar para suas limitações: atingir 100% de equiparação não implica, necessariamente, valorização real, pois a convergência pode decorrer da queda nos rendimentos de outras categorias, e não de incrementos efetivos no magistério. A mensuração quantitativa precisa, portanto, ser complementada por análises qualitativas que considerem poder de compra e atratividade da carreira ao longo do tempo.

No que se refere aos planos de carreira, Gatti et al. (2009) destacam que sua existência consistente é determinante para a atratividade e a estabilidade da profissão, especialmente quando articulada a políticas de indução e mentoria de professores iniciantes. Thomazini e Jacomini (2019) e Barbosa (2023) demonstram, contudo, que reformas que flexibilizam critérios de progressão ou suprimem direitos historicamente consolidados produzem efeitos de desvalorização profissional, evidenciando que a mera existência formal de um plano não assegura valorização efetiva. Embora a maioria dos estados e municípios tenha instituído legislações de carreira — em resposta às exigências do FUNDEB e da Lei do Piso —, persistem defasagens significativas: promoções congeladas por restrições orçamentárias e descumprimento da hora-atividade são recorrentes em diversas redes.

No cenário pós-2016, Gouveia (2021) argumenta que a austeridade fiscal imposta pela Emenda Constitucional nº 95 criou obstáculos adicionais à valorização, ao contradizer as metas do PNE, que pressupõem expansão de investimentos. A renovação do FUNDEB (EC 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), com a criação dos mecanismos VAAT e VAAR, abriu novas possibilidades, mas sem revisão das políticas de contenção e sem coordenação federativa efetiva, o desafio financeiro permanece de grande envergadura. Embora iniciativas como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) tenham contribuído para aproximar formação inicial e prática escolar, seu caráter focalizado e dependente de editais limita seu potencial como instrumento de valorização estrutural.

Em síntese, a literatura converge ao indicar que, apesar dos avanços normativos, a concretização das políticas de valorização docente no Brasil ainda é fragmentada e insuficiente. Sua superação requer cumprimento efetivo da legislação vigente, monitoramento permanente dos indicadores de carreira e remuneração, e fortalecimento do regime de colaboração entre

União, estados e municípios — condições sem as quais a valorização docente permanecerá um princípio retórico, e não uma prática consolidada e equitativa.

METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa de natureza documental, adequada à análise de políticas públicas educacionais de caráter normativo, institucional e federativo, como as Metas 17 e 18 do PNE 2014–2025. Fundamenta-se na análise documental, que, conforme Bardin (2016), possibilita examinar políticas públicas a partir de registros oficiais, normativos e científicos, identificando tensões entre o desenho legal das políticas, os instrumentos de indução previstos e os efeitos efetivamente observados — abordagem especialmente pertinente para investigar a valorização docente, cuja concretização depende da articulação entre financiamento, coordenação federativa e capacidade institucional dos entes subnacionais.

O *corpus* foi constituído por quatro conjuntos documentais: (i) legislação educacional brasileira, incluindo a Constituição Federal de 1988 (art. 206, incisos V e VIII), a LDB (Lei nº 9.394/1996, art. 67), a Lei nº 11.738/2008 e a Lei nº 13.005/2014, complementadas pelo Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e pela Resolução CNE/CEB nº 2/2009 (Brasil, 1996, 2008, 2014; CNE, 2009a, 2009c); (ii) relatórios de monitoramento do PNE elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) (INEP, 2015, 2016, 2019, 2020, 2022), com centralidade do Balanço Técnico do PNE (INEP, 2025); (iii) literatura acadêmica especializada, com destaque para as contribuições de Barbosa et al. (2024), Alves e Pinto (2011), Gatti et al. (2009, 2011) e Gouveia (2021); e (iv) documentos institucionais complementares, como o Parecer CNE nº 21/2009 (CNE, 2009b).

Os documentos foram analisados por meio de análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), com categorias analíticas previamente definidas — equiparação salarial, planos de carreira, financiamento da educação, coordenação federativa e desigualdades regionais —, orientadas pela pergunta central: em que medida as Metas 17 e 18 do PNE (2014–2025) contribuíram para a valorização docente no Brasil, e quais fatores estruturais, institucionais e federativos explicam seu cumprimento parcial? A triangulação entre legislação, relatórios oficiais e produção acadêmica conferiu maior consistência interpretativa aos achados. O desenho metodológico é sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1.*Correspondência entre objetivos do artigo e etapas de desenvolvimento do estudo*

Objetivo	Conteúdo/ Etapa em que foi abordado	Seção do Artigo
Analisar a contribuição da Meta 17 para a valorização docente	Evolução do indicador de equiparação salarial, análise dos ciclos de monitoramento do PNE e discussão dos ganhos reais	Seção Resultados e Discussões – Meta 17
Examinar a implementação dos planos de carreira (Meta 18)	Análise dos indicadores 18A-18D, efetividade dos planos, contratos temporários e desigualdades regionais	Seção Resultados e Discussões – Meta 18
Identificar fatores estruturais e fiscais	Discussão sobre subfinanciamento, EC nº 95/2016, impacto da pandemia e limites orçamentários	Seção Resultados e Discussões
Analisar condicionantes institucionais e federativos	Papel da União, FUNDEB, assistência técnica, fragilidades do regime de colaboração	Seção Resultados e Discussões
Avaliar a articulação entre as Metas 17 e 18	Discussão integrada sobre salário, carreira e valorização docente	Seção Resultados e Discussões – Inter-relação
Discutir implicações para o próximo PNE	Síntese crítica, aprendizados e recomendações para a agenda 2025-2035	Considerações Finais

Nota. Elaborado pelos autores (2026).

O Quadro 1 sistematiza a correspondência entre os objetivos do estudo, os conteúdos analisados e as seções em que cada objetivo foi abordado, demonstrando como a pergunta central orientou a organização dos resultados e da discussão.

Por tratar-se de um artigo fundamentado exclusivamente em fontes documentais públicas, os resultados estão condicionados à disponibilidade, à abrangência e à qualidade das informações produzidas pelos órgãos oficiais. Verificou-se, em especial, a escassez de dados sistematizados sobre a Meta 18 em nível municipal — lacuna que reflete as fragilidades institucionais dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento dessa política e que, por si só, constitui achado relevante da pesquisa.

Ainda assim, o cruzamento entre documentos normativos, relatórios de monitoramento e estudos científicos possibilitou a construção de uma análise consistente e teoricamente fundamentada sobre os determinantes da valorização docente no Brasil ao longo da vigência do Plano Nacional de Educação, conferindo ao estudo robustez interpretativa compatível com seus objetivos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados analisam o cumprimento das Metas 17 e 18 do Plano Nacional de Educação (2014–2025), centradas na valorização dos profissionais do magistério da educação básica. A análise apoia-se em relatórios oficiais de monitoramento do PNE, em dados do Censo Escolar e em literatura especializada, permitindo examinar a evolução dos indicadores ao longo do decênio e discutir seus resultados à luz das condições institucionais, fiscais e federativas que condicionaram sua implementação.

As Metas 17 e 18 são tratadas de forma articulada, uma vez que a equiparação salarial e a institucionalização de planos de carreira constituem dimensões complementares e mutuamente dependentes da valorização docente. Parte-se do entendimento de que avanços normativos não asseguram, por si sós, a melhoria efetiva das condições de trabalho, sobretudo quando dissociados de financiamento adequado e de mecanismos consistentes de coordenação intergovernamental. A análise organiza-se em duas seções principais: a primeira dedicada à análise da Meta 17, com foco na evolução da equiparação salarial e nos fatores explicativos de seu não alcance; a segunda voltada à Meta 18, examinando a implementação dos planos de carreira e seus limites práticos. Ao final, os resultados são discutidos de forma integrada, destacando implicações para a atratividade e a sustentabilidade da carreira docente.

A Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2025) estabeleceu como objetivo que, até o sexto ano de vigência do plano (2020), fosse assegurada a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica ao dos demais profissionais assalariados com nível de escolaridade equivalente, tomando como referência a relação percentual entre esses rendimentos — denominada Indicador 17A. Tal parâmetro constitui instrumento central para avaliar a efetividade das políticas de valorização docente, na medida em que desloca a análise do crescimento salarial nominal para uma perspectiva comparativa e relativa no mercado de trabalho qualificado.

A fim de subsidiar essa análise, a Tabela 1 apresenta a evolução do Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério, os reajustes concedidos em cada período e a comparação com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), entre os anos de 2012 e 2024.

Tabela 1.

Evolução do Piso Salarial Profissional Nacional para o Magistério, reajustes e inflação (2012–2024)

Ano	Piso Salarial do Magistério (valor nominal)	Reajuste no Piso (%)	INPC – Inflação Anual (%)
2012	R\$ 1.451,00	—	6,20%
2013	R\$ 1.567,00	7,97%	5,56%
2014	R\$ 1.697,39	8,32%	6,23%
2015	R\$ 1.917,78	13,01%	11,28%
2016	R\$ 2.135,64	11,36%	6,58%
2017	R\$ 2.298,80	7,64%	2,07%
2018	R\$ 2.455,35	6,81%	3,43%
2019	R\$ 2.557,74	4,17%	4,48%
2020	R\$ 2.886,24	12,84%	5,45%
2021	R\$ 2.886,24	0%	10,16%
2022	R\$ 3.845,63	33,24%	5,93%
2023	R\$ 4.420,55	14,95%	3,70%
2024	R\$ 4.580,57	3,62%	4,77%

Nota. Elaborado pelos autores, com base em dados do IBGE (2026).

A trajetória do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) evidencia crescimento nominal contínuo ao longo do período analisado, acompanhado de reajustes que, em determinados anos, superaram a inflação medida pelo INPC, configurando ganhos reais pontuais de poder de compra. A análise longitudinal revela, contudo, que tais ganhos não se verificaram de forma homogênea nem contínua, alternando-se entre períodos de mera recomposição inflacionária e momentos de avanço real mais expressivo. Essa irregularidade limita o impacto estrutural do piso sobre a valorização da carreira docente, comprometendo a previsibilidade e a atratividade da profissão a médio e longo prazos.

Os relatórios de monitoramento do PNE elaborados pelo INEP/MEC oferecem panorama detalhado sobre o cumprimento da meta. O 3º Ciclo de Monitoramento (INEP, 2020), com dados até 2019, apontou que o indicador de equiparação salarial — medido pela razão entre o rendimento médio docente e o rendimento médio de profissionais não docentes com escolaridade equivalente — evoluiu de 65,2%, em 2012, para 78,1%, em 2019. Embora esse movimento represente avanço inegável, o próprio relatório reconhece que o salto necessário para atingir a equiparação total (100%) até 2020 seria inviável no ritmo observado, exigindo incremento de mais de 20 pontos percentuais em um único ano, o que excedia em muito a capacidade fiscal ou política demonstrada ao longo do período.

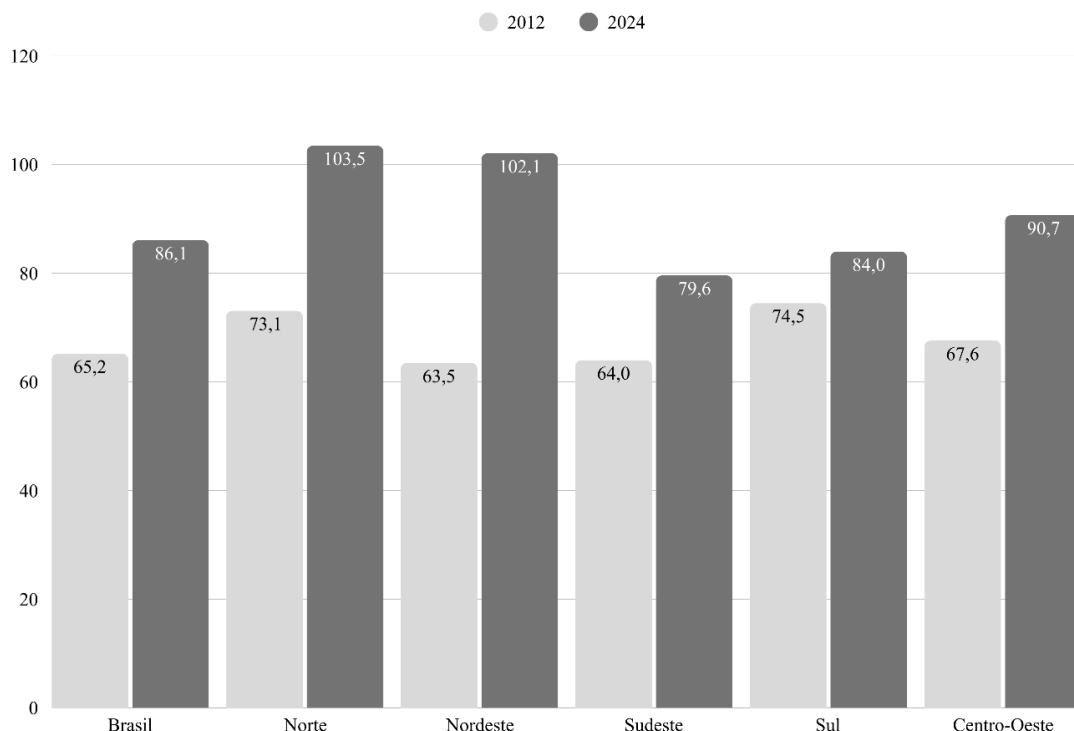
Ademais, os documentos evidenciam um aspecto de particular relevância analítica: a melhora do indicador decorreu, em proporção significativa, da redução dos salários médios de outras categorias profissionais — e não de aumentos reais e substantivos nos rendimentos dos docentes. Entre 2012 e 2019, o ganho real dos professores foi de aproximadamente 3,8%, enquanto diversos setores sofreram queda salarial em decorrência da crise econômica e do aumento do desemprego. Essa constatação é de natureza crítica: a aparente “aproximação” entre rendimentos não significou, portanto, avanço substantivo na valorização do magistério, mas refletiu, em grande medida, o empobrecimento relativo de outras categorias do mercado de trabalho.

O 4º Ciclo de Monitoramento (INEP, 2022), com dados até 2021, confirmou a tendência: o indicador alcançou 82,5%, representando avanço total de 17,3 pontos percentuais em quase uma década, insuficiente, contudo, para o cumprimento da meta. O relatório foi categórico ao afirmar que a Meta 17 não foi atingida dentro do prazo previsto e que, mesmo projetando-se até 2024, seria necessário esforço orçamentário e político de grande envergadura para sua efetivação.

Em nível regional, verificam-se acentuadas disparidades. Os relatórios apontam que menos da metade dos estados brasileiros atingiu ou superou a paridade salarial plena (100%), com maior concentração de cumprimento nas regiões Norte e Nordeste, enquanto nenhum estado das regiões Sul ou Sudeste logrou alcançar o patamar de equiparação — padrão que pode ser observado na Figura 1.

Figura 1.

Dados referentes à Meta 17 do PNE – Indicador 17A por regiões do Brasil (2012–2024)



Nota. Elaborada pelos autores, com base em dados da PNAD Contínua/IBGE (2024) e DIRET/INEP (2026).

Com base nos dados disponíveis no Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2025), que reúne gráficos e indicadores sobre o cumprimento das metas, o Indicador 17A é definido como a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados com o mesmo nível de escolaridade. A consulta a esse painel permitiu o acesso aos valores desagregados por unidade federativa, referentes tanto aos profissionais do magistério quanto aos demais profissionais, para os 27 estados brasileiros. Com o objetivo de sistematizar esses dados e identificar a média geral de cada conjunto de valores — bem como apurar o percentual de cumprimento da equiparação salarial prevista pela meta —, procedeu-se à elaboração da tabela apresentada na Figura 2.

Figura 2.

Indicador 17A: média do rendimento bruto mensal do magistério e dos demais profissionais com nível superior e respectiva razão percentual – Brasil (2012–2024)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	2024
Magistério	5437,84	5679,84	5702,11	5692,32	5231,98	5375,89	5416,97	5574,97	5332,91	5517,58	5893,71
Outros	7335,72	7547,83	7342,59	7002,43	6724,59	6635,74	6455,18	6322,42	5729,72	5983,49	6183,65
Alcanceado (%)	74,13%	75,25%	77,66%	81,29%	77,80%	81,01%	83,92%	88,18%	93,07%	92,21%	95,31%

Nota. Elaborada pelos autores, baseado em dados curados por DIREDE/INEP (2026) com base em dados da PNAD Contínua (2012–2019/2022–2024) (IBGE, 2024).

A análise conjunta da evolução do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e do Indicador 17A, conforme sistematizado na Figura 2, permite identificar avanços importantes no sentido da equiparação salarial prevista na Meta 17. Observa-se, no plano nacional, uma trajetória de crescimento da relação percentual entre os rendimentos dos professores e os dos demais profissionais com nível superior de escolaridade, indicando uma aproximação gradual da paridade. Ainda assim, ao final do decênio, o indicador não atingiu o patamar de 100% estabelecido como meta, evidenciando seu cumprimento apenas parcial — mesmo considerando a postergação na data final de apresentação dos dados.

O não cumprimento da Meta 17 resulta de fatores estruturalmente interligados: o subfinanciamento agravado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), o descumprimento do piso nacional em diversas unidades da federação até 2024 e o achatamento das carreiras, com ajustes concentrados no piso inicial e congelamento das faixas intermediárias. Os avanços observados no Indicador 17A ocorreram de forma desigual e descontínua, fortemente condicionados por variáveis macroeconômicas externas ao campo educacional — incluindo os impactos da pandemia de covid-19 e o cenário fiscal pós-2022, que também comprometeram a coleta de dados de 2020 e 2021. O relatório do INEP (2025) é categórico: a equiparação salarial segue distante e a valorização real dos docentes exige políticas de longo prazo e complementação financeira da União.

Embora a Meta 17 tenha fortalecido o piso nacional como referência, sua implementação foi substancialmente limitada. Conforme Barbosa et al. (2024), políticas de valorização dependem não apenas de metas normativas, mas de financiamento contínuo, estrutura de carreira consistente e vontade política sustentada. A equiparação relativa, isoladamente, mostrou-se insuficiente: não garante salários justos em termos absolutos nem condições dignas de trabalho, devendo ser complementada por metas explícitas de aumento real e sustentabilidade da remuneração.

A Meta 18 determinou que, até junho de 2016, todos os sistemas de ensino deveriam dispor de planos de carreira tomando como referência o PSPN — compromisso já previsto na Lei nº 11.738/2008 e na Resolução CNE/CEB nº 2/2009 (Brasil, 2008; CNE, 2009c), mas reafirmado diante das desigualdades regionais e da ausência de informações sistematizadas. O monitoramento, inicialmente fragilizado pela inexistência de sistema unificado, foi viabilizado pela adaptação do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), que organizou oito subindicadores (18A a 18H).

No plano formal, os resultados foram expressivos: o Indicador 18A registrou 100% dos estados com planos de carreira em 2021, e o Indicador 18E apontou 96,3% dos municípios na mesma situação. A efetividade, contudo, revela quadro mais crítico. O Indicador 18C mostrou que apenas 59,3% dos estados cumpriam o piso, e o Indicador 18G indicou que somente 60,1% dos municípios pagavam vencimento igual ou superior ao piso nacional. Quanto à jornada, o Indicador 18B registrou 85,2% de cumprimento nos estados, contra apenas 79,8% nos municípios (Indicador 18F). Para os profissionais não docentes, o cenário é ainda mais precário: enquanto 81,5% dos estados possuíam planos de carreira para esse segmento (Indicador 18D), apenas 42,1% dos municípios haviam instituído instrumentos equivalentes (Indicador 18H).

Os relatórios de monitoramento destacam como desafios centrais: a estagnação dos planos de carreira, muitos sem revisão há mais de cinco anos; a ausência de previsão orçamentária para progressões funcionais; e os elevados índices de vínculos temporários — 45% nos municípios e 32% nos estados, segundo o Censo Escolar 2024 (INEP, 2024). Em contrapartida, o Programa de Apoio à Implementação de Carreiras Docentes (PAICD), de 2023, representou avanço qualitativo pontual ao estimular progressões vinculadas à formação continuada e ao desempenho coletivo escolar.

Barbosa et al. (2024) e Gouveia (2021) corroboram que planos elaborados apenas para atender exigências legais, sem execução prática por restrições orçamentárias ou baixa prioridade política, não produzem valorização real. O Balanço Técnico (INEP, 2025) é conclusivo: a Meta 18 foi parcialmente cumprida em termos normativos, mas permanece distante em termos de efetividade. A ausência de mecanismos de fiscalização direta e de sanções aos entes descumpridores contribuiu decisivamente para esse resultado.

As Metas 17 e 18 são complementares e mutuamente dependentes: sem carreiras estruturadas, a equiparação salarial é insustentável; sem remuneração digna e progressiva, a carreira perde atratividade e capacidade de retenção. Durante o decênio, registraram-se avanços normativos relevantes — reajuste do piso de R\$ 1.697,00 (2014) para R\$ 3.845,00 (2022),

elevação do percentual mínimo do FUNDEB de 60% para 70% (EC 108/2020) e consolidação da hora-atividade —, insuficientes, porém, para promover mudanças estruturais. A análise dos indicadores, sintetizada nos Quadros 2 e 3, revela o padrão recorrente do período: arcabouço legal robusto, execução prática fragilizada.

Quadro 2.

Síntese comparativa da Meta 17 do PNE (2014–2025): esperado × alcançado

Dimensão	Esperado (Meta 17)	Alcançado (até 2024)	Avaliação Crítica
Objetivo central	Equiparar (100%) o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até 2020	86,1% em 2024	Meta não cumprida no prazo nem ao final do decênio
Evolução do Indicador 17A	Crescimento acelerado até atingir 100%	Avanço de 20,8 p.p. (65,2% → 86,1%)	Avanço relevante, porém, insuficiente
Dinâmica dos rendimentos	Aumento real do salário docente	Ganho real de 10,2% (docentes)	Parcialmente positivo
Comparação com demais profissionais	Manutenção ou crescimento equilibrado	Perda real de 16,5% dos demais profissionais	Equiparação puxada por queda alheia, não por forte valorização
Desigualdade regional	Equiparação nacional	Norte e Nordeste atingem a meta; Sudeste e Sul permanecem abaixo	Cumprimento assimétrico e territorialmente condicionado
Sustentabilidade da equiparação	Baseada em aumento estrutural da remuneração docente	Influenciada por crises econômicas e pandemia	Equiparação frágil e conjuntural

Nota. Elaborado pelos autores, com base em dados do INEP/PNAD Contínua (2012–2024) (IBGE, 2024), valores corrigidos pelo IPCA (IBGE, 2026).

Quadro 3.

Síntese comparativa da Meta 18 do PNE (2014–2025): esperado × alcançado

Dimensão	Esperado (Meta 18)	Alcançado (até 2024)	Avaliação Crítica
Planos de carreira (Estados + DF)	100% até 2016	100%	Cumprimento formal
Planos de carreira (Municípios)	100%	96,3%	Quase universal, mas desigual na qualidade
Cumprimento do piso – Estados	100%	59,3%	Grave descumprimento legal
Cumprimento do piso – Municípios	100%	60,1%	Maioria não cumpre o vencimento-base
Jornada com 1/3 extraclasse – Estados	100%	85,2%	Cumprimento parcial
Jornada com 1/3 extraclasse – Municípios	100%	79,8%	Cumprimento parcial
Carreira para não docentes	100%	42,1% (municípios)	Meta amplamente não cumprida
Efetividade dos planos	Progressão, incentivos e valorização	Planos frequentemente desatualizados e sem execução	Carreiras “no papel”

Nota. Elaborado pelos autores, com base em dados do INEP/PNAD Contínua (2012–2024) (IBGE, 2024), valores corrigidos pelo IPCA (IBGE, 2026).

O Balanço Técnico do PNE (INEP, 2025) classifica as Metas 17 e 18 como parcialmente cumpridas e identifica três aprendizados centrais: valorização salarial sem carreira estruturada é insustentável; a ausência de mecanismos de responsabilização federal foi determinante para o descumprimento; e o próximo PNE (2026–2036) deve incorporar indicadores de qualidade das carreiras e metas explícitas de aumento real dos salários, superando a lógica da paridade relativa. Para tanto, recomenda metas organizadas em torno de três eixos: reajuste real do piso articulado a carreiras progressivas; redução dos vínculos precários e ampliação do provimento por concurso público; e fortalecimento do monitoramento público com dados abertos sobre remuneração e carreira docente.

A literatura especializada converge ao afirmar que políticas de valorização exigem planejamento de longo prazo, coordenação federativa e atuação indutora da União (Alves & Pinto, 2011; Barbosa et al., 2024; Gouveia, 2021). A experiência do PNE confirma essa premissa: equiparação salarial e estruturação de carreiras, embora fundamentais, mostram-se insuficientes quando desacompanhadas de financiamento sustentável e mecanismos sistemáticos de monitoramento. Apesar dos avanços institucionais, os resultados concretos permanecem limitados, evidenciando que a efetividade dessas políticas depende da capacidade do Estado de converter compromissos normativos em melhorias reais nas condições de trabalho, na remuneração e no desenvolvimento profissional dos docentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico deste artigo responde à pergunta de pesquisa proposta: as Metas 17 e 18 do Plano Nacional de Educação (2014–2025) produziram avanços normativos relevantes na valorização docente, mas não alcançaram plena efetividade. Confirma-se, assim, a hipótese de que a distância entre formulação normativa e implementação prática constitui o principal obstáculo à concretização da valorização docente no Brasil. Segundo os dados oficiais de monitoramento do PNE (INEP, 2025), a equiparação salarial atingiu 86,1% ao final do decênio, e apenas 62,6% dos municípios cumprem integralmente piso, jornada e carreira, evidenciando a distância entre norma e prática: uma valorização ainda predominantemente formal.

Esse descompasso decorre de fatores estruturais interdependentes: restrições fiscais (EC 95/2016), desigualdades regionais, fragilidades na coordenação federativa, ausência de fiscalização efetiva e uma concepção limitada à paridade salarial relativa. O próprio Balanço Técnico (INEP, 2025) reforça que a valorização docente exige planejamento de longo prazo,

financiamento sustentável e políticas integradas de carreira, formação e bem-estar — cuja fragmentação compromete a efetividade.

Apesar disso, o período consolidou bases normativas importantes — piso nacional, hora-atividade e planos de carreira — que constituem um “ativo institucional” estratégico. O desafio passa a ser a conversão dessas bases em resultados concretos. Nesse sentido, a agenda futura demanda:

- *Governança baseada em dados*: sistemas permanentes de monitoramento e transparência;
- *Financiamento indutor*: articulação com o Novo FUNDEB (VAAT e VAAR) para garantir cumprimento do piso e carreiras estruturadas;
- *Accountability regulatória*: vinculação do cumprimento das normas às prestações de contas;
- *Redefinição de métricas*: foco em valorização real (ganho acima da inflação, estabilidade e progressão na carreira).

Adicionalmente, a valorização deve ser compreendida de forma sistêmica, incluindo infraestrutura, recursos pedagógicos, formação continuada, apoio psicossocial e reconhecimento profissional. A participação docente nos processos decisórios também é crítica para a legitimidade e eficácia das políticas.

Em síntese, o ciclo 2014–2025 evidencia que arcabouço normativo sem governança, financiamento e coordenação federativa resulta em baixa efetividade. O próximo PNE deve migrar de uma lógica declaratória para uma lógica orientada a resultados, posicionando a valorização docente como política de Estado estratégica para a qualidade educacional e o desenvolvimento sustentável. Cumpre reconhecer, por fim, as limitações inerentes ao desenho metodológico adotado: por basear-se exclusivamente em fontes documentais — legislação, relatórios oficiais e literatura acadêmica —, a pesquisa não captura dimensões qualitativas percebidas pelos próprios docentes, nem abrange a diversidade de realidades municipais em escala microscópica. Estudos futuros poderiam aprofundar análises por meio de pesquisas empíricas com redes subnacionais específicas, avaliações de impacto das políticas implementadas e investigações sobre a percepção docente acerca das metas de valorização.

Importa registrar, ainda que parcialmente fora do foco empírico central deste artigo, que a valorização docente compreende dimensões que extrapolam os indicadores de remuneração e

estruturação formal de carreiras. O elevado índice de contratos temporários — 45% nos municípios e 32% nos estados, segundo o Censo Escolar 2024 (INEP, 2024) — e a insuficiência de concursos públicos regulares comprometem não apenas a estabilidade funcional, mas também a identidade e o pertencimento profissional dos docentes. A valorização subjetiva da profissão, expressa no reconhecimento social da docência, na percepção de prestígio e na autorrealização profissional, constitui dimensão igualmente relevante, cujos efeitos sobre a atratividade, a permanência e a legitimidade social da carreira são inseparáveis das condições materiais de trabalho.

A desconsideração dessas dimensões na formulação e no monitoramento das políticas tende a perpetuar um ciclo de desvalorização simbólica que enfraquece a sustentabilidade da carreira docente a longo prazo. Esses aspectos configuram agenda relevante para pesquisas futuras, especialmente no que se refere à articulação entre precarização contratual, reconhecimento social e efetividade das políticas de valorização no novo ciclo do PNE.

REFERÊNCIAS

- Alves, T., & Pinto, J. M. R. (2011). Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: Um aporte. *Cadernos de Pesquisa*, 41(143), 606–639. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000200014>
- Alves, T., & Sonobe, A. K. (2018). Remuneração média como indicador da valorização docente no mercado de trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, 48(168), 446–476. <https://doi.org/10.1590/198053144798>
- Barbosa, A. (2023). Mudanças nos planos de carreira do magistério paulista e a desvalorização docente. *Educar em Revista*, 39, e87141. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.87141>
- Barbosa, A., Jacomini, M. A., & Minto, C. A. (2024). As metas 17 e 18 do Plano Nacional de Educação (2014–2024) e a valorização do magistério no Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 32(125), e0244873. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204873>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto, Trad.). Edições 70. (Obra original publicada em 1977)
- Brasil. Presidência da República. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Presidência da República. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Brasil. Presidência da República. (2007). *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm
- Brasil. Presidência da República. (2008). *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*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm
- Brasil. Presidência da República. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014: Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- Brasil. Presidência da República. (2016). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- Brasil. Presidência da República. (2024). *Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024: Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. <https://www.planalto.gov.br/>

- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2025). *Painel de Monitoramento do PNE*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>
- Conselho Nacional de Educação. (2009a). *Parecer CNE/CEB nº 9/2009*. Ministério da Educação. <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ceb-2009>
- Conselho Nacional de Educação. (2009b). *Resolução CNE/CEB nº 2/2009*. Ministério da Educação. <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-ceb-2009>
- Gatti, B. A., Tartuce, G. L. B. P., Nunes, M. M. R., & Almeida, P. C. A. (2009). *A atratividade da carreira docente no Brasil: Relatório final*. Fundação Victor Civita.
- Gatti, B. A., Barretto, E. S. S., & André, M. E. D. A. (2011). *Políticas docentes no Brasil: Um estado da arte*. UNESCO.
- Gouveia, A. B. (2021). Valorização do magistério e o novo Fundeb: Desafios no contexto de austeridade fiscal. *Retratos da Escola*, 15(33), 751–766. <https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1309>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)* [Conjunto de dados]. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2026). *Índices de preços ao consumidor: IPCA e INPC – Séries históricas* [Conjunto de dados]. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos.html>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2015). *Plano Nacional de Educação (PNE) (2014–2024): Linha de base*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/plano-nacional-de-educacao-pne-2014-2024-linha-de-base>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE): Biênio 2014–2016*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-1o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-bienio-2014-2016>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE): 2018* (2ª ed.). <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2020). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE): 2020*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-3o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2022). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE): 2022*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-4o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-pne-2022>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2024). *Censo Escolar da Educação Básica 2024: Notas estatísticas*. INEP.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2025). *Balanço técnico do Plano Nacional de Educação*. INEP.
- Leher, R. (2010). Valorização do magistério. In D. A. Oliveira, A. M. C. Duarte, & L. M. F. Vieira (Orgs.), *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. UFMG.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *TALIS 2018 results (Volume I): Teachers and school leaders as lifelong learners*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>
- Thomazini, L., & Jacomini, M. A. (2019). Política de valorização docente e carreira de professores da educação básica no estado de São Paulo. *Práxis Educativa*, 14(1), 115–137. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.14n1.007>

CRediT Author Statement

- ☐ **Reconhecimentos:** À Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).
 - ☐ **Financiamento:** Este trabalho contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Edital de Chamada Pública nº 51/2024 – Termo de Outorga nº 2024TR001909) e da UNESC, por meio do Programa Pró-Stricto.
 - ☐ **Conflitos de interesse:** Os autores declaram não haver conflitos de interesse.
 - ☐ **Aprovação ética:** O presente estudo não requereu aprovação por comitê de ética, por tratar-se de pesquisa documental e bibliográfica, sem envolvimento direto de participantes humanos.
 - ☐ **Disponibilidade de dados e material:** Os dados utilizados são de domínio público, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Ministério da Educação (MEC) em seus portais institucionais (<https://www.gov.br/inep> e <https://www.gov.br/mec>).
 - ☐ **Contribuições dos autores:** Thiago Henrique Almino Francisco: Conceptualização, Metodologia, Análise formal, Redação – rascunho original, Redação – revisão e edição, Supervisão, Administração do projeto, Aquisição de financiamento. Morgana Bada Caldas: Redação – revisão e edição, Metodologia. Mariana Vargas de Oliveira: Investigação, Curadoria de dados, Análise formal.
-

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação
Revisão, formatação, normalização e tradução

