

Parecer – Impactos econômicos e sociais da remuneração dos intervalos de descanso de professores (“recreio”) nas instituições de ensino superior da rede privada e sua disseminação para outros níveis de ensino

José Pastore e Fabio A. L. Pina

Resumo Executivo

Este parecer examina os impactos econômicos e sociais da eventual obrigatoriedade de se remunerar os intervalos de descanso (períodos de “recreio”) dos professores nas Instituições de Educação Superior (IES) do setor privado por força de decisão judicial. Para tanto, são utilizados dados oficiais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) sobre as IES do setor privado e sobre os seus professores. A preços de 2023, a referida remuneração gera um aumento de custo operacional para as IES privadas da ordem de R\$ 2,4 bilhões por ano, sem contar eventuais efeitos retroativos. Como esse aumento é imprevisto à luz da lei e dos contratos, as IES privadas teriam de adotar diferentes estratégias para sobreviver e continuar atendendo os alunos. Dentre elas, fazem parte 1) a transferência do referido aumento para as mensalidades que são pagas pelos alunos e seus familiares; 2) a substituição de professores de salário mais alto por outros de salário mais baixo; 3) a interrupção de investimentos em infraestrutura e tecnologia pedagógica; 4) a redução do número de cursos e vagas; 5) a adoção de grades de aula que eliminam os intervalos de descanso. Todas essas medidas concorrem para um rebaixamento da qualidade do ensino e aumento da evasão escolar. Pelos cálculos realizados poucos seriam os alunos e familiares em condições de absorver um aumento de custo operacional da ordem de R\$ 2,4 bilhões ao ano. Uma das consequências, seria o aumento da evasão escolar e perda de capital humano. Ademais, a eventual adoção dessa remuneração tenderia a se disseminar para as escolas de outros níveis. É o efeito “cascata” que ocorre com frequência na área trabalhista. Este parecer examina o caso



das escolas do ensino Infantil e Fundamental I e II, as de nível médio convencional e técnico profissionais e também os cursos livres onde os referidos intervalos de descanso são de alguma maneira praticados. Quando se considera todos esses níveis de ensino, o aumento do custo operacional dessas escolas ultrapassa a casa dos R\$ 5,7 bilhões anuais, sem contar possíveis efeitos retroativos. A análise realizada indicou a inviabilidade econômico-financeira para essas escolas absorverem tal custo e para os alunos e familiares arcarem com o referido aumento. Este parecer reforça a existência de uma realidade inevitável, segundo a qual, todo novo direito tem custos, que precisam ser avaliados antes que sejam adotados como preceitos mandatórios das leis ou das decisões judiciais.

1. O objetivo deste parecer

Este parecer examina o impacto econômico no custo operacional das Instituições de Educação Superior (IES) do setor privado decorrente da manutenção de linha de entendimento pacificado no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho de que os intervalos descanso de 15 (quinze) minutos, denominados "recreio", seriam "tempo à disposição" por parte dos professores nos cursos de graduação e pós-graduação e que, por esse motivo, devem ser remunerados. Examina também os impactos que ocorrerão em outros níveis de ensino uma vez que as decisões judiciais na área trabalhista tendem a se disseminar para categorias profissionais semelhantes, ainda que em realidades diferentes. É o chamado efeito "cascata" que, no caso, atingiria as escolas particulares nos cursos de Educação Infantil e Fundamental, em especial, o Fundamental II (antigo ginásio, onde os professores são especializados por matéria de ensino), assim como as de nível médio convencionais (ou propedêuticas), as do ensino técnico-profissional e os cursos livres. Faz parte deste parecer também a indicação dos impactos econômicos e sociais, diretos e indiretos, da referida linha de entendimento nos orçamentos dos alunos e seus familiares, na evasão escolar, na inflação, na arrecadação do Erário Público, na formação do capital humano do Brasil, na inflação e no próprio crescimento econômico. Menciona ainda o efeito de todos esses impactos na qualidade do ensino.



2. Conceitos básicos e métricas utilizados

A análise aqui realizada se refere aos *intervalos de descanso* – também chamados recreios – que são pausas realizadas nas atividades dos professores destinadas ao seu repouso e aos assuntos de seu interesse que, geralmente, dividem ao meio o período em que os docentes ficam nas IES, e não aos *tempos de intermitência* que são os poucos minutos que separam uma aula de outra.¹

Vários estudos indicam a importância de se fazer uma pausa na rotina de trabalho dos professores depois de duas ou três aulas seguidas. A falta de repouso adequado é um dos principais causadores do “*burn out*” desses profissionais.²

Geralmente, os intervalos de descanso variam de 15 a 20 minutos. São muito comuns as paradas de 20 minutos de duração (evento modal). Para os professores que trabalham em tempo integral e têm salário fixo, a remuneração dos intervalos de descanso não os afeta. No caso dos professores que lecionam 4 aulas de 50 minutos (200 minutos) em determinado período, um intervalo de 20 minutos representa 10% do tempo trabalhado. Portanto, pode-se adiantar que a eventual remuneração do intervalo de descanso mais comumente praticado representaria um aumento médio do custo operacional das escolas de 10%. Como há professores que trabalham em tempo parcial e outros que trabalham na base de hora-aula, as proporções de tempo usadas para os intervalos em relação ao tempo de aula ministrada variam:

1. Para os que trabalham em regime de tempo parcial, os intervalos representam 9,2% do total de horas aula ministradas;
2. Para os que trabalham como “horistas”, os intervalos representam 18,4% do tempo de aulas efetivamente ministradas;

¹ Para uma classificação e avaliação da importância dos intervalos, ver Álida Angélica A. Leal, “Intervalo”, Belo Horizonte: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente – Universidade Federal de Minas Gerais, sem data; Inês A. de Castro Teixeira, “Tempos enredados: teias da condição de professor”, Belo Horizonte: Programa de pós-graduação em educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de doutorado, 1998; Inês A. de Castro Teixeira, “Cadências escolares, ritmos docentes”, Revista Educação e Pesquisa, vol. 25, nº 2, 1999; Inês A. de Castro Teixeira, “Narrativas do tempo em enredos de professores/as”, Revista de História Oral, vol. 7.

² Larissa Dalcin e Mary S. Carlotto, “Síndrome de *burnout* em professores no Brasil: considerações para uma agenda de pesquisa”, Psicologia em Revista, vol. 23, nº 2, 2017.



3. A média estimada de tempo dos intervalos de descanso em relação ao total de aulas ministradas para todos os tipos de contratos considerados é de 9,6% (Tabela 1).
4. No caso de contratos de tempo parcial e horistas, o impacto no custo operacional seria de 13%.

Tabela 1 – Tipos de contratos de trabalho e de intervalos de descanso de professores das IES privadas

Tipos de contrato	Nº de professores	% de professores	% de tempo dos intervalos em relação às aulas
Tempo integral	47.929	26,2%	0,0%
Tempo parcial	78.907	43,2%	9,2%
Horistas	55.897	30,6%	18,4%
Total/Média	182.733	100,0%	9,6%

Fonte: Mapa do Ensino Superior, SEMESP, 13ª edição, 2023.

Os dados apresentados na Tabela 2 (abaixo) indicam a variação dos tempos de aulas e dos intervalos de descanso dos professores. Em função dessa variação, e para tornar as conclusões mais realistas, as análises aqui apresentadas tomaram por base o tempo médio de aulas de 47,5 minutos e de intervalo de 17,5 minutos. Trata-se de uma decisão conservadora, pois grande parte das IES e outras escolas privadas, pratica um intervalo modal de 20 minutos a cada duas aulas lecionadas no mesmo período, o que ampliaria o impacto econômico no custo operacional desses estabelecimentos de ensino da eventual remuneração dos intervalos de descanso.



Observação. A distribuição de professores por tipo de contrato não é comparável aos dados da RAIS porque os conceitos são diferentes. A RAIS é utilizada como base oficial e formal para totalização do número de vínculos de emprego. O total de vínculos de emprego nem sempre coincide com o número de professores. Quando um professor leciona em mais de uma escola, ele gera dois vínculos de emprego que são registrados pela RAIS. As diferenças serão explicitadas e tratadas em cada caso.

Seguem exemplos de professores em tempo parcial e horistas:

Professor em tempo parcial: leciona 4 aulas por manhã todos os dias da semana. Contabiliza um intervalo de descanso a cada manhã de 4 aulas.

Professor horista: leciona 2 aulas pela manhã em apenas um período e um dia na semana. Contabiliza um intervalo (Tabela 2).

Tabela 2 - Tempos de aula e de intervalos das IES privadas

Elementos de análise	Tempo em minutos
Tempo padrão de aulas	45 a 50 minutos
Tempo médio de cada aula	47,5 minutos
Tempo padrão dos intervalos de descanso	15 A 20 minutos
Tempo médio dos intervalos de descanso	17,5 minutos
Intervalos de descanso em regime tempo integral	Sem efeito remuneratório à parte
Média de intervalos de descanso em tempo parcial	1 intervalo a cada 4 aulas
	ou 17,5 minutos para 190 minutos de aula
Média de intervalos de descanso para horistas	1 intervalo a cada 2 aulas
	ou 17,5 minutos de intervalo para 95 minutos de aula

Fonte: Mapa do Ensino Superior, SEMESP, 13ª edição, 2023. Cálculos e estimativas dos Autores



1. Assim, os contratos dos professores que trabalham em tempo parcial seriam afetados pelo eventual pagamento dos intervalos de descanso da seguinte maneira:

1.1 As estimativas feitas mostram que no caso dos contratos de tempo parcial há um intervalo a cada 4 horas;

1.2 Utilizou-se a média de 17,5 minutos para os intervalos de descanso (média dos intervalos que vão de 15 a 20 minutos);

1.3 No caso de um intervalo a cada 4 aulas, considerou-se a média de 47,5 minutos para cada aula (média das aulas padrão que vão de 45 a 50 minutos);

1.4 Ou seja, temos um intervalo médio de 17,5 minutos a cada 190 minutos de aulas em média;

1.5 Com base nisso os cálculos estimados mostram que haverá aumento médio de 9,2% no custo operacional das IES particulares para os contratos de tempo parcial ($17,5/190 = 9,2\%$).

2. Os contratos de professores que trabalham e ganham por hora aula seriam afetados pelo eventual pagamento dos intervalos de descanso da seguinte maneira:

2.1 Considerou-se que os professores fazem um intervalo de descanso a cada duas aulas.

2.2 Utilizou-se a média de 17,5 minutos por intervalo de descanso (média dos intervalos de 15 a 20 minutos).

2.3 Considerou-se a prática de um intervalo de descanso a cada 2 aulas.

2.4 Considerou-se a média de 47,5 minutos por aula (média das aulas padrão que vão de 45 a 50 minutos).

2.5 Finalmente, estimou-se o aumento médio de 18,4% no custo operacional dos contratos de horistas das IES particulares: a cada 95 minutos de aulas, 17,5 minutos de intervalos. ($17,5/95 = 18,4\%$).

As análises realizadas a seguir se referem apenas aos professores de graduação e pós-graduação que têm vínculo empregatício com as IES privadas, o que ocorre com a



maioria do corpo docente. Portanto, estão excluídos, os professores que eventualmente trabalham como autônomos ou como Pessoas Jurídicas (PJs) de vários tipos.

O salário dos professores das IES privadas é geralmente calculado com base no “salário aula base” x número de aulas semanais x 4,5 (número de semanas no mês) + 1/6 (descanso semanal remunerado).³ O 13º salário é calculado de forma proporcional durante o ano tomando-se por base o salário do mês de novembro ou com base na média da carga horária anual. As férias são de trinta dias, gozadas de modo individual ou coletivo nos períodos geralmente estabelecidos em acordos ou convenções coletivas – julho, dezembro ou janeiro. Descanso semanal remunerado, 13º salário, férias, abono de férias, INSS, FGTS e outras contribuições obrigatórias fazem parte dos encargos trabalhistas e previdenciários que somam cerca de 65% do salário nominal. Todos esses encargos serão afetados por uma remuneração dos intervalos de descanso.

Como sempre ocorre na área trabalhista, uma eventual decisão judicial nessa linha, tende a se alastrar para outros níveis de ensino. Por isso, os mesmos cálculos foram realizados para as escolas que ministram os cursos Infantil e Fundamental I e II, as de nível médio convencionais, as técnico-profissionais-técnicas e os cursos livres para os quais se dispõe de informações. Da mesma forma, foram analisados não apenas os impactos sobre o custo operacional das escolas, mas também os impactos no valor das mensalidades e suas repercussões nas finanças dos alunos e de seus familiares, na evasão escolar, na arrecadação do Erário Público, no capital humano, na inflação e no próprio crescimento econômico.

3. Conceitos adicionais, metodologia e fontes de dados

Os cálculos apresentados neste parecer para o ensino superior (graduação e pós-graduação) se referem a médias salariais, massa de salários mensal e anual, peso dos encargos trabalhistas e previdenciários e, finalmente, aumento do custo da folha de pagamento das IES.

³ Em várias convenções coletivas de trabalho há previsão do pagamento de adicional extraclasse, adicional por tempo de serviço, adicional por aluno, adicional de titulação etc. Além disso, por força do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, as IES devem possuir plano de carreira (art. 21, inciso VI).

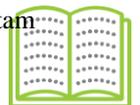


A principal fonte de dados utilizada é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2021 por ser a publicação mais recente. Vale explicar que a RAIS é um instrumento de coleta de dados trabalhistas, oficial, e que reúne a maior coleção de informações acerca dos empregos formais do Brasil. As empresas são obrigadas a preencher a RAIS todos os anos.⁴ Não é um sistema perfeito, mas, é o melhor meio oficial para se estudar o mercado de trabalho dos empregos formais sob diversos ângulos. A RAIS contém informações regionais, setoriais e agregadas de grande confiabilidade. São informações apresentadas por município, faixa etária, classe econômica, ocupação, grau de instrução, tempo de trabalho e rendimento.⁵

Vale ressaltar que a RAIS tem limitações: os seus dados se referem a contratos de trabalho com vínculo empregatício com base na CLT e não ao número de professores empregados. Isso significa que pode haver mais vínculos do que professores quando o mesmo professor leciona em mais de uma escola. Por outro lado, os censos escolares, também usados como referência neste trabalho, podem contabilizar pessoas sem vínculos empregatícios, que não constam da RAIS.

⁴ São obrigados a fornecer os dados para a RAIS 1) os inscritos no CNPJ com ou sem empregados – o estabelecimento que não possuiu empregados ou manteve suas atividades paralisadas durante o ano-base é obrigado a entregar a “RAIS Negativa”; 2) os empregadores, conforme definidos na CLT; 3) as pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as empresas públicas domiciliadas no País, com registro, ou não, nas Juntas Comerciais, no Ministério da Fazenda, nas Secretarias de Finanças ou da Fazenda dos governos estaduais e nos cartórios de registro de pessoa jurídica; 4) as empresas individuais, inclusive as que não possuem empregados; 5) os cartórios extrajudiciais e consórcios de empresas; 6) os empregadores urbanos pessoas físicas (autônomos e profissionais liberais) que mantiveram empregados no ano-base; 7) os órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual ou municipal, inclusive as fundações supervisionadas e entidades criadas por lei, com atribuições de fiscalização do exercício das profissões liberais; 8) os condomínios e sociedades civis; 9) os empregadores rurais pessoas físicas que mantiveram empregados no ano-base; 10) as filiais, agências, sucursais, representações ou quaisquer outras formas de entidades vinculadas à pessoa jurídica domiciliada no exterior, 11) os trabalhadores (empregados) temporários; 12) os trabalhadores com contrato de trabalho por prazo determinado, regido pela Lei 9.601/1998; 13) os aprendizes.

⁵ Não constam da RAIS 1) os empregados contratados por pessoa física; e 2) os trabalhadores contratados como autônomos, inclusive, os microempreendedores individuais, (MEI). Por isso, há algumas divergências entre a RAIS e os censos de trabalhadores de vários setores. No caso das escolas, por exemplo, professores que recebem através de recibos da Pessoa Física (RPA) ou através de uma Pessoa Jurídica são contabilizados como força de trabalho no censo daquele setor (setor de ensino nesse caso), mas não constam da RAIS no mesmo setor. Essas e outras imprecisões (empresas que erram a declaração, pessoas com vínculos em mais de uma empresa que são contabilizadas mais do de uma vez como vínculo empregatício, etc.) fazem com que os números coletados não sejam exatamente os mesmos dos Censos. Mas, isso não invalida as informações da RAIS sobre professores com vínculo empregatício que prestam serviços para escolas.



Há outros detalhes importantes de serem considerados:

1. Os vínculos de professores de pós-graduação estão considerados dentre o total de professores da RAIS em nível superior.
2. Professores de escolas públicas podem lecionar em escolas privadas. Desta forma seus vínculos eventualmente são considerados tanto em entidades públicas, como nas privadas, quando seus regimes e contratos de trabalho assim permitem.
3. Os vínculos de professores no ensino Infantil e Fundamental contemplam professores de creches e pré-escolas.
4. Os vínculos de professores dos cursos técnico-profissionais são contabilizados na RAIS apenas como cursos profissionais, independentemente do nível de ensino, a saber, "qualificação", "técnico em nível médio", "cursos superiores de tecnologia" e "pós-graduação profissional"). Ou seja, o vínculo de um professor de curso profissional em nível superior, não está contabilizado dentre os vínculos de IES, assim como os vínculos de quem ministra aulas profissionais em nível médio não são contabilizados dentre os professores de ensino médio convencional (ou propedêutico).⁶

No caso em tela, o Censo da Educação Superior realizado em 2021 registrou um quadro docente formado por 358.825 professores que trabalham em instituições privadas e públicas.⁷ Pelos dados da RAIS do mesmo ano, havia 381.930 mil contratos com vínculos empregatício e referentes aos professores de ensino superior, distribuídos entre os setores privado e público. Ou seja, 23.105 professores, muito provavelmente, lecionavam em mais de uma escola e, por isso, compareceram na RAIS com dois ou três vínculos empregatícios.

Infelizmente não há como separar esses dados. Por isso, este parecer utiliza o número de contratos com vínculo empregatício no nível superior como *proxy* do número de professores, reconhecendo haver uma superestimação do número de docentes da ordem de 6%. Mas, isso não prejudica a análise no nível de agregação aqui apresentada.

⁶ Este parecer não examinou impactos nas classes do ensino especial e nos cursos para jovens e adultos.

⁷ Censo da Educação Superior 2021 – Resumo Técnico, Brasília: INEP, 2023.



Com base no salário médio, calculou-se o impacto da eventual remuneração dos intervalos de descanso (recreio) na massa de salários ou folha de pagamentos dos professores (mensal e anual) e nos custos operacionais das IES do setor privado. Os resultados são expressos em Reais de 2021. Em vários trechos deste parecer, porém, as cifras são atualizadas para os valores de 2023, usando um inflator de 10,7% para o período de 2022-23.

Para o cálculo da folha de pagamentos das IES privadas utilizou-se a seguinte fórmula:

A = salário médio mensal dos professores (disponível na RAIS 2021)

B = número de professores com vínculo empregatício (disponível na RAIS 2021)

C = meses (12 meses por ano)

D = encargos trabalhistas e previdenciários (65% sobre a folha de pagamentos)

E = custo da folha de pagamentos com os referidos encargos (resultado final)

Portanto, $E = A \times B \times C \times D$

Para os cálculos dos reflexos de eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores nos alunos, famílias, Erário, Público etc. foram utilizados os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Mapa do Ensino Superior do Instituto SEMESP⁸ e do Sistema Integrado de Informações de Educação do Brasil (SINDATA).

Para o cálculo do impacto da remuneração dos intervalos de descanso nos custos operacionais das IES particulares utilizou-se a estimativa média de 10% - repetindo, que é conservadora, uma vez que o aumento real para as IES privadas pode chegar à média de 13% como visto acima. Igualmente, foi usada a indicação de que as despesas com professores das IES privadas representam 41% do seu custo operacional (estimativa da SEMESP), algo bastante conservador, considerando-se que o setor de ensino é intensivo em trabalho especializado.

⁸ Entidade fundada em 1979 que representa mantenedoras de ensino superior do Brasil. O Instituto SEMESP coleta dados e realiza estudos sobre o ensino superior do Brasil. Ambos constituem referencias como fontes de dados para o segmento do ensino superior.



4. Dados básicos sobre o universo do ensino superior

Em 2021, o Brasil possuía cerca 2.574 escolas de nível superior, sendo 313 públicas (12%) e 2.261 privadas (88%) que atendiam 8.986.554 de alunos. A rede pública respondia por 2.078.662 de matrículas (23%) e a privada por 6.907.893 (77%). De um total dos 43.085 cursos de graduação em atividade, 10.856 eram oferecidos por IES públicas (25%) e 32.229 por IES privadas (75%).⁹

Como se vê, a participação das IES privadas no ensino superior em nível de graduação é muito expressiva tanto na oferta de cursos como na de matrículas. O mesmo ocorre com os que concluem os cursos superiores. De um total de 1.327.188 diplomados em 2021, 219.342 (16,5%) o fizeram nas IES públicas e 1.107.846 nas IES privadas (83,5%).

Em termos do corpo docente, o ensino superior brasileiro conta com o trabalho de 358.825 professores, sendo 175.970 nas IES públicas (49%) e 182.885 nas IES privadas (51%).

10

Em vista da larga participação e responsabilidade das IES privadas no ensino superior do Brasil, impõe-se examinar detalhadamente as consequências de um aumento do seu custo operacional decorrente de eventual remuneração dos intervalos de descanso dos seus professores (recreios).

5. Os impactos do aumento do custo operacional das IES privadas – visão geral

Os dados da RAIS de 2021 registram 381.930 vínculos empregatícios de professores lecionando nas escolas de nível superior do Brasil – públicas e privadas.

Para dar uma visão geral dos gastos das escolas de nível superior – públicas e privadas – com folha de pagamento, os dados da Tabela 3 incluem o número de professores, o salário médio, o custo da folha de salários (aqui tratada como folha de pagamentos), sem com encargos trabalhistas e previdenciários e, finalmente, o seu custo nos diversos tipos de escolas.

⁹ Censo da Educação Superior 2021 – Resumo Técnico, Brasília: INEP, 2023.

¹⁰ Censo da Educação Superior 2021 – Resumo Técnico, Brasília: INEP, 2023.



Tabela 3. Custo do quadro docente do ensino superior no Brasil em 2021

IES – Instituições de Ensino Superior e dependência administrativa	Nº de professores (*)	Salário médio dos professores R\$	Folha e pagamento anual das escolas - R\$	Encargos sociais anuais R\$	Folha de pagamentos anual com encargos - R\$
IES do Setor Público Federal	52.217	14.859	9.310.874.862	6.052.068.660	15.362.943.521
IES do Setor Público Estadual	51.382	11.381	7.017.585.821	4.561.430.784	11.579.016.605
IES do Setor Público Municipal	46.145	5.766	3.192.944.413	2.075.413.869	5.268.358.282
IES de Empresas Estatais e outros	91	12.832	10.129.087	6.583.907	16.712.994
Subtotal do Setor Público	149.835	10.863	19.531.534.183	12.695.497.219	32.227.031.402
IES privadas com Fins Lucrativos	136.010	3.508	5.725.474.901	3.721.558.685	9.447.033.586
IES privadas sem fins lucrativos	95.608	6.850	7.859.403.982	5.108.612.588	12.968.016.570
Pessoa física e outras organizações legais	477	2.316	13.259.560	8.618.714	21.878.274
Subtotal do Setor Privado	232.095	4.882	13.598.138.442	8.838.789.987	22.436.928.429
Total Geral	381.930	7.229	33.129.672.625	21.534.287.206	54.663.959.831

(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos Autores.

Para o total de 381.930 de professores do ensino superior no Brasil, os dados da RAIS de 2021 indicavam um salário médio mensal de R\$ 7.229. Para os 232.095 professores das IES particulares com vínculo empregatício, o salário médio era de R\$ 4.882. ¹¹

¹¹ A maioria dos professores trabalha em IES privadas de pequeno porte, com até 3 mil alunos matriculados. As IES privadas de grande porte (mais de 20 mil matrículas) representam apenas 3%.



Em 2021, a folha de pagamentos anual, das IES privadas, com encargos sociais, superou R\$ 22,4 bilhões. Em valores de 2023, seriam R\$ 24,8 bilhões, utilizando-se um inflator de 10,7% para o período de 2022 e 2023.

Assim, a eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores (recreio) acrescentaria mais de R\$ 2,2 bilhões anuais no custo operacional das IES (cerca de 10%), ultrapassando a casa dos R\$ 2,4 bilhões em valores de 2023. Trata-se de um pacto de grande repercussão na vida econômica das escolas.

Novamente, esses números são conservadores porque se basearam em um aumento de custo de 10% e não de 13% como ocorre em muitas escolas.

Nota Importante: O acréscimo do custo operacional das IES privadas, não prevê nenhum efeito retroativo que eventualmente venha a ser determinado por decisões judiciais. Na hipótese da obrigatoriedade da remuneração dos intervalos de descanso dos professores para os anos passados, o efeito seria devastador e, no momento, incalculável.

A assimetria dos impactos dentro dos diferentes regimes de trabalho imporia mudanças diferenciadas nas estratégias de ação das IES privadas, com impactos também diferenciados para os alunos, suas famílias, evasão escolar, inflação e arrecadação do Erário Público.

Antes de prosseguir com a análise do aumento do custo operacional para as IES privadas, convém mencionar que uma parte expressiva desses estabelecimentos de ensino opera simultaneamente em regime presencial e à distância – o chamado EAD, onde não há intervalos de descanso a serem remunerados.¹² Em geral, os professores que lecionam em regime de EAD recebem através de direito de imagem e/ou contratos por tarefa – muitas vezes como Pessoas Jurídicas (PJs). Isso permite às instituições de ensino utilizarem as aulas por eles gravadas em várias ocasiões. A remuneração desses professores não integra a folha de salários registrada pela RAIS que, repetindo, se refere apenas a professores com vínculo empregatício em regime da CLT.

¹² Nas IES privadas, 65% dos alunos estão em cursos presenciais e 35% em EADs.



De que maneira as IES privadas lidariam com esse aumento do seu custo operacional? Tanto com 10% como com 13% de aumento, a repercussão na vida econômica das escolas seria enorme, pois, repetindo, as despesas com professores representam (de modo conservador) 41% do total dos seus custos, em cálculo também conservador por serem as escolas intensivas na utilização do fator trabalho.

Diante desse aumento de custo operacional, as instituições de ensino teriam de tomar decisões estratégicas tais como 1) contratar professores que aceitem trabalhar por menor remuneração; 2) aumentar a proporção de ensino à distância (EAD); 3) mudar as grades horárias para evitar a ocorrência de intervalos de descanso; 4) reduzir os investimentos em infraestrutura e tecnologias educacionais; 5) repassar o aumento de custo para as mensalidades dos alunos e suas famílias; 6) reduzir o número de vagas e de matrículas; 7) reduzir o número de cursos; 8) e encerrar suas atividades.

Todas essas medidas redundariam no comprometimento da qualidade do ensino e prejuízo para os alunos, com repercussões de longo prazo nos campos da produtividade do trabalho e do processo de formação de capital humano do Brasil e do próprio crescimento da economia brasileira, como será demonstrado a seguir. Por sua vez, um eventual aumento no valor das mensalidades, agravaria a evasão escolar nesse nível de ensino que, nas IES privadas, já chega perto dos 40%.¹³

Aliás, as escolas privadas de nível superior vêm perdendo alunos há vários anos – o que foi agravado pela pandemia do Covid-19 e pela forte redução dos programas de financiamento da educação e concessão de bolsas de estudo em 2015 e depois em 2019 – o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) e o PROUNI (Programa Universidade para Todos). Isso afetou os alunos ingressantes e os egressos do ensino superior que, por falta de trabalho rentável, ficaram devedores daqueles programas.¹⁴ Um estudo realizado pela UNESP mostrou que o número de candidatos ao ensino superior vem caindo ano a ano, em grande parte, devido à falta de recursos dos alunos e de suas famílias.¹⁵

¹³ Mapa do Ensino Superior, Instituto SEMESP, 2923.

¹⁴ Em relação às matrículas no ensino superior privado, houve uma leve recuperação em 2022 devido, principalmente, à expansão cursos ministrados em EAD. Mapa do Ensino Superior, SEMESP, 13ª edição, 2023.

¹⁵ “Por que o número de jovens que se candidatam a uma vaga no ensino superior gratuito tem caído nos últimos anos?”, Jornal da UNESP, 22/06/2023.



Finalmente, a eventual redução da oferta de cursos, vagas, matrículas e quadro de pessoal das IES privadas traria severos impactos para as finanças públicas em decorrência da redução de arrecadação de contribuições trabalhistas, previdenciárias e imposto de renda dos estabelecimentos de ensino e dos professores. Isso criaria uma pressão adicional sobre as finanças dos governos na medida em que mais alunos buscariam as escolas públicas. Dados da possível evasão serão apresentados a seguir.

6. Cursos de graduação: impactos nos alunos e famílias

Na eventualidade de um repasse integral do aumento de custo operacional das IES privadas ao valor das mensalidades (R\$ 2,4 bilhões a preços de 2023), o impacto nos orçamentos dos alunos e de suas famílias seria substancial. Pesquisas recentes mostram que dois terços dos jovens não têm condições de pagar as escolas de nível superior com seus próprios recursos – dependem de suas famílias.¹⁶ Para eles, um aumento médio das mensalidades da ordem de R\$ 700 ao ano (a preços de 2023) é pesado, lembrando que vários cursos de nível superior têm mensalidades de valor bem mais alto em relação à essa média.¹⁷ A inadimplência e atrasos de pagamentos das matrículas têm sido frequentes¹⁸ Um eventual aumento do valor das matrículas agravaria a situação e provocaria evasão escolar.

Com base em estudos disponíveis sobre elasticidade, verificou-se que para cada ponto percentual de aumento do valor das mensalidades haveria uma queda de 0,24% das matrículas. Considerando-se o aumento médio de 10% no custo operacional das IES, isso provocaria um incremento médio de 4% nas mensalidades e a redução de quase 1% dos

¹⁶ Ver “O que eles esperar do ensino superior”, São Paulo: INSPER, 2016.

¹⁷ Dados do Instituto SEMESP para 2021 indicavam os seguintes valores médios para os principais cursos superiores no Brasil: Medicina, R\$ 8.722; Odontologia, R\$ 2.704; Medicina Veterinária, R\$ 2.596; Arquitetura e Urbanismo, R\$ 1.998; Engenharia Mecânica, R\$ 1.605; Agronomia, R\$ 1.473; Psicologia, R\$ 1.314; Fisioterapia, R\$ 1.298; Farmácia, R\$ 1.225; Direito, R\$ 1.271. <https://odontodados.com/comparando-o-curso-de-odontologia-com-os-demais-no-brasil/>. Uma indicação de valores de mensalidades atualizados para 2023 pode ser encontrada em <https://www.otempo.com.br/economia/vai-comecar-a-faculdade-em-2023-veja-a-media-de-preco-de-12-cursos-em-bh-1.2790558>

¹⁸ Em média, 25% dos alunos atrasam esse pagamento, o que compromete a execução dos orçamentos das escolas. Neuza Sanches, “Escolas privadas: a inadimplência e a solução para oferecer crédito”, Veja Mercado, 27/02/2023.



alunos. Ou seja, cerca de 32 mil jovens deixariam de frequentar os cursos de nível superior. A memória de cálculo é a que segue. ¹⁹

A = Alunos matriculados nas IES particulares presenciais: 3,4 milhões

B = Aumento do valor das mensalidades: 4% (estimativa mais precisa é de 3,9%)

C = Desistências a cada 1 ponto percentual de aumento no valor das mensalidades: 0,24%

D = número total de desistentes: $D = A \times B \times C$ ou $3,4 \text{ milhões} \times 0,24\% \times 3,9 =$ aproximadamente 32 mil

Com base nos cálculos realizados com dados da POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2018, a Tabela 4 apresenta uma estimativa do aumento da evasão escolar para cada aumento eventual de 10% nas mensalidades. Nesse caso, cerca de 200 mil alunos abandonariam os cursos que vêm fazendo. ²⁰

Com base nos cálculos realizados com dados da POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2018, e em estudos do SEMESP, a Tabela 4 apresenta uma estimativa do aumento da evasão escolar para cada aumento eventual de 10% nas mensalidades. Nesse caso, cerca de 200 mil alunos abandonariam os cursos que vêm fazendo. ²¹

¹⁹ Com base nesses números se chegou a uma perda média de 0,24% de alunos a cada 1% de aumento das mensalidades, fator que será utilizado para o cálculo da evasão por aumento de mensalidades ao longo deste texto. Tudo isso representa perdas na formação dos jovens e do capital humano do Brasil.

²⁰ Esse impacto seria significativamente maior nas instituições que possuem as menores médias de mensalidades, ou seja, as que praticam preços mais populares e que já atendem grupos de alunos de renda mais baixa. Mais especificamente, para as escolas que cobram mensalidades inferiores a R\$ 300,00 mensais, a redução do número de matrículas sobe para 1,17%.

²¹ Esse impacto seria significativamente maior nas instituições que possuem as menores médias de mensalidades, ou seja, as que praticam preços mais populares e que já atendem grupos de alunos de renda mais baixa. Mais especificamente, para as escolas que cobram mensalidades inferiores a R\$ 300,00 mensais, a redução do número de matrículas sobe para 1,17%.



Tabela 4. Estimativa da redução das matrículas nas IES privadas em decorrência do aumento de mensalidades em 2018.

Valor médio da mensalidade	Nº de Matrículas	Aumento de 10% na mensalidade	
		% médio de redução de matrículas	Número médio de matrículas reduzidas
Acima de R\$ 3.000	102.306	2,40%	2.455
Entre R\$ 1.500 e R\$ 3.000	686.613	2,78%	19.088
Entre R\$ 1.000 e R\$ 1.500	1.291.827	2,86%	36.946
Entre R\$ 500 e R\$ 1.000	2.081.205	3,16%	65.766
Entre R\$ 300 e R\$ 500	1.122.537	3,52%	39.513
Até R\$ 300	1.038.066	3,57%	37.059
Total	6.322.554	3,18%	200.827

Fonte: Estudo realizado pelo SEMESP em 2023.

O uso desse cálculo serviu para se chegar a uma estimativa de que para cada ponto percentual de aumento das mensalidades, haveria 0,24% de queda no número de alunos matriculados, tudo mais constante. Ou seja, um aumento médio no preço das matrículas de 4% (como se estima para o caso analisado neste texto) geraria uma evasão de 0,96% dos alunos matriculados.

A aceleração da evasão escolar agravaria o problema que já é grande para todos os níveis de ensino, inclusive o superior. Os dados do Censo da Educação Superior realizado em 2022 mostraram que 3 em cada 4 jovens de 18 a 24 anos nem têm acesso às escolas desse



nível.²² Com a perda de matrículas em repetidos anos, o Brasil atingiria em 2030 uma taxa de escolarização líquida de 14%, bem longe dos 33% estabelecidos pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no art. 214 da Constituição Federal.

A maioria dos alunos das IES privadas depende financeiramente de suas famílias para cursar as o ensino superior. Poucos teriam recursos para enfrentar o referido aumento. O Mapa do Instituto SEMESP mostrou que 53% dos alunos das IES privadas provêm de famílias cuja renda familiar é de até três salários-mínimos (R\$ 3.960,00 a valor de 2023), o que dava menos de R\$ 1.000,00 per capita. Um outro indicador do aperto dos orçamentos domésticos está na severa restrição de crédito das famílias junto ao sistema financeiro e na dificuldade de regularizarem a sua situação.²³

A Tabela 5, baseada na POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2018, mostra dados selecionados para ilustrar apenas os gastos de famílias de baixa e de alta renda. Para o total das 69 milhões de famílias no Brasil, os gastos com educação, atingiam uma média de cerca de R\$ 142 por mês (a preços de 2018). Esses gastos não são lineares. Entre as famílias de baixa renda, são pouco mais de R\$ 16 por mês porque a maioria delas busca o ensino público. Para as famílias de renda mais alta, os gastos com educação, em média, eram mais de R\$ 1.266 por (a preços de 2018). A preços de 2023, o dispêndio mensal com educação seria de R\$ 189 e de R\$ 1.687 respectivamente.

²² Censo da Educação Superior, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Inep, Ministério da Educação, 2023.

²³ Entre 2022-23 houve um crescimento desse contingente de devedores de 15%. “Jovens acumulam dívidas e atrasam sonhos” com base em dados da Serasa, Site do UOL, 05/10/2022.



Tabela 5 – Gastos médios mensais das famílias com educação dos filhos em 2018

Tipo de despesa por família	Total – R\$	Até 1.908 R\$	+ de 23.850 R\$
Despesa geral - média mensal	4.649,03	1.500,73	27.866,89
Despesa com cursos regulares	55,15	6,21	677,77
Despesas com cursos superiores	47,74	5,50	284,63
Despesas com outros cursos	39,07	4,52	303,92
Total de despesa com educação	141,96	16,23	1.266,32
Número de famílias na POF 2018	69.017.704	16.737.438	1.705.764

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), IBGE, 2018

Corrigindo esses gastos mensais médios para valores de 2023 e multiplicando pelo número de famílias e convertendo em gastos anuais, só em cursos superiores as famílias brasileiras gastam quase R\$ 53 bilhões ao ano. As mesmas famílias despendem R\$ 156 bilhões considerando-se o total de gastos com educação em geral, usando os dados da POF de 2018 com valores corrigidos pelo IPCA para o ano de 2023 (Tabela 6).



Tabela 6 – Gastos Totais Anuais de todas as famílias com educação em valores de 2023 – R\$

Tipos de despesas com educação	Total R\$	Até 1.908 R\$	+ de 23.850 R\$
Cursos regulares	60.713.159.036	1.657.896.397	2.970.903.848
Cursos superiores	52.555.688.348	1.468.346.246	2.722.633.091
Outros cursos e atividades	43.011.117.381	1.206.713.642	1.938.180.951
Total com educação	156.279.964.764	4.332.956.285	7.631.717.891

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), IBGE, 2018, atualizada para valores de 2023

Com base nas tabelas 5 e 6 e no total de gastos das famílias (todas as despesas consideradas), vê-se que o dispêndio médio com educação representa mais de 3% do total do orçamento familiar. Tendo em vista que, em 2023, 78% das famílias estavam endividadas, ²⁴ um eventual aumento do valor das mensalidades levaria muitos jovens a desistir de entrar ou de continuar nas IES do setor privado. Por isso, a transferência do aumento do custo operacional das IES privadas para as mensalidades parece ter baixa viabilidade.

Estima-se que a principal razão da evasão escolar no nível superior esteja na perda de interesse dos alunos pelo conteúdo e/ou forma de lecionar as disciplinas – isso atinge cerca de 40% dos que abandonam as IES. Em segundo lugar, com 27%, vêm a necessidade dos alunos para trabalhar. Ou seja, os estudantes mais pobres enfrentam o duplo desafio de entrar e concluir os cursos do ensino superior por eles escolhidos para construir a sua carreira profissional.²⁵

²⁴ “Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor”, divulgada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), 2023; Liao Yu Chieh, “Inadimplência bate recorde no Brasil em meio à inflação e aos juros altos”, São Paulo: INSPER, 2023.

²⁵ “Desafios do acesso ao ensino superior no Brasil”, São Paulo: Instituto Unibanco.



Na impossibilidade de as IES privadas repassarem o aumento do seu custo operacional para o valor das mensalidades, as escolas, provavelmente, adotariam as estratégias já mencionadas, a saber, substituir professores de salários mais altos por outros de salários mais baixos; cortar drasticamente os investimentos em infraestrutura e tecnologia de ensino; reduzir o número de cursos e vagas; ou até encerrar atividades – tudo isso representa sérios prejuízos para a qualidade do ensino e para o aproveitamento dos jovens.²⁶ Igual prejuízo poderia ocorrer com os próprios professores que viessem a ser submetidos a processos de substituição e rotatividade ou a grades de aulas que eliminam os intervalos de descanso. A rotatividade docente tem sido identificada como um dos principais determinantes da baixa qualidade do ensino brasileiro.²⁷

Todas essas consequências são graves. Ao acompanhar a evolução dos alunos de instituições de ensino superior durante o período de 2017-2021, os estudos do Instituto SEMESP constatou que mais da metade dos jovens que entram em faculdades no país desiste antes de completar o curso.²⁸

Para os jovens, a interrupção de um curso superior traz prejuízos à sua carreira no mercado de trabalho. Os estudos mais recentes mostram que desde 2001, os profissionais que têm curso superior completo ganham duas vezes e meia o salário de quem tem apenas ensino médio (R\$ 4.900 versus R\$ 1.900).²⁹ Portanto, a saída precoce dos cursos de ensino superior fecharia essas oportunidades para os jovens estudantes.

É claro que existem externalidades e falhas de mercado que justificam a arbitragem do Estado para minimizar os referidos impactos negativos para ofertantes e demandantes. Porém, a arbitragem, pode ampliar os efeitos deletérios para os alunos e as IES. Seria o caso, por exemplo, de uma decisão judicial que viesse inverter o previsto na Lei 13.467/2017 sobre descanso (art. 4º, § 2º, Inciso II) e nos contratos de trabalho firmados pelas partes, impondo a remuneração dos recreios como se fossem tempos trabalhados.

²⁶ O prejuízo inicial da não entrada ou na evasão dos custos superiores tem reflexos por muitos anos na vida dos estudantes.

²⁷ Kelly A. Almeida Azevedo, “Rotatividade docente e suas implicações no contexto escolar”, Londrina: Secretaria de Estado da Educação do Paraná,

²⁸ “55,5% dos alunos desistem antes de completar ensino superior, aponta relatório”, São Paulo: Notícias CNN, 26/03/2023.

²⁹ “Naércio Menezes-Filho, “Ensino médio ou superior?”, Valor Econômico, 25/04/2022.



Em suma, os dados apresentados deixam claro que uma eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores geraria um aumento de custo operacional de R\$ 2,4 bilhões anuais (a preços de 2023) para as IES particulares, o que poderia comprometer severamente o seu equilíbrio econômico-financeiro e também o dos alunos e familiares. Indiretamente, haveria um impacto sobre a inflação (detalhado mais adiante). O aumento da evasão reduziria também o recolhimento de contribuições previdenciárias para o Erário Público que poderia ter as despesas aumentadas no caso da transferência de alunos do setor privado para o público.

7. Cursos de pós-graduação: impactos nas IES, alunos e famílias

As IES privadas têm também uma participação expressiva na pós-graduação. Em 2022, elas atenderam mais de 1,5 milhão de alunos nos cursos de especialização, mestrado e doutorado. Em todos eles, predominou o ensino presencial. Esse foi o caso de 64% dos cursos de especialização, 93% do mestrado e 95% de doutorado.³⁰

Mas, no que tange ao custo operacional das IES particulares, são válidas as considerações apresentadas acima para os cursos de graduação. Ou seja, a remuneração dos intervalos de descanso dos professores, elevaria o custo operacional dos cursos de pós graduação em 10%, ou mais precisamente, 9,6%. Trata-se de um aumento pesado que levaria os administradores desses cursos a adotar as mesmas estratégias acima indicadas para os cursos de graduação, ou seja, substituir professores de salários mais altos por outros de salários mais baixos; cortar drasticamente os investimentos em infraestrutura e tecnologia de ensino; reduzir o número de cursos e vagas ou até encerrar atividades – tudo isso representando sérios prejuízos para a qualidade do ensino e para o aproveitamento dos jovens que desejam avançar nos seus estudos e carreiras. Igual prejuízo poderia ocorrer com os professores que viessem a ser submetidos a processos de rotatividade ou de grades de aulas que eliminam os intervalos de descanso.

Um eventual repasse do aumento do custo operacional para o valor das mensalidades teria também o efeito já comentado em relação aos estudantes dos cursos de graduação. Um aumento médio de 10% na folha de pagamentos dos docentes e 4% no valor das

³⁰ Mapa do Ensino Superior: São Paulo: SEMESP, 13ª edição, 2023.



mensalidades, ocasionaria uma evasão estimada de 14 mil alunos (0,96%), em um cálculo bastante conservador. Seria mais uma perda para os alunos e para o Brasil.

Além disso, os alunos que viessem abandonar seus cursos de pós-graduação teriam prejuízos salariais que se estenderiam por muitos anos. As pesquisas do Instituto SEMESP indicam que, com raras exceções, os profissionais que completam cursos de pós-graduação têm salário mais alto no mercado de trabalho,³¹ além de melhores oportunidades de promoção e ascensão na carreira profissional.

Ou seja, mesmo sem poder quantificar com precisão os impactos econômicos da eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores de pós-graduação é possível antever prejuízos semelhantes ao que ocorreria com os docentes dos cursos de graduação.

8. Impactos em outros níveis de ensino

Como foi mencionado no início deste parecer, a elevação de ganhos em uma categoria profissional produz um efeito “cascata”. No caso, é a sua disseminação para outros níveis de ensino. O ensino médio convencional e o médio profissional seriam os setores mais imediatamente atingidos por uma eventual obrigação do pagamento dos intervalos de descanso dos professores das IES privadas. Mas, o mesmo pode ocorrer com o Fundamental II (antigo ginásio) onde os professores também são especializados e seguem a rotina de aulas e intervalos como no ensino superior. O ensino Infantil e Fundamental I, igualmente, teriam um impacto no seu custo operacional mesmo considerando que os intervalos, nesse caso, sejam mais variados. Finalmente, haveria impactos nos cursos livres que são de vários tipos e regimes de trabalho. Todos esses cursos serão tratados a seguir.

8.1 Impactos nas escolas do ensino Infantil e Fundamental

A educação básica no Brasil inclui o Ensino Infantil e o Fundamental. Por sua vez, o Ensino Infantil inclui as creches e as pré-escolas, enquanto o Fundamental inclui o Fundamental I (antigo curso primário) e o Fundamental II (antigo curso ginásial).

³¹ “Guia salarial do ensino superior”, São Paulo: Instituto SEMESP, 2021.



Em 2021, o Censo Escolar da Educação Básica registrou 178.300 escolas com 47,4 milhões de alunos matriculados. A rede municipal respondia por 49% das matrículas; a rede estadual, 31%; a privada, 19%; e a federal 1%. Ou seja, as escolas do setor público concentravam 81% das matrículas do ensino básico.

No Fundamental I (antigo curso primário), as aulas são geralmente conduzidas por um só professor cujos intervalos de descanso são variados. No Fundamental II (antigo curso ginásial), as aulas são conduzidas por professores diferentes e especializados em diversas matérias, onde os intervalos costumam ser regulares, depois de duas ou três aulas, como ocorre nas IES particulares.

Nos dois casos, há intervalos de descanso, embora de duração e frequência sejam variáveis. Infelizmente, a RAIS não permite a identificação precisa dos tipos de intervalos nos dois ciclos do ensino fundamental. Por isso, a análise que segue, pressupõe que o número de minutos utilizados para os intervalos de descanso seja equivalente nos dois ciclos do Ensino Fundamental com média de 17,5 minutos, como foi considerado para o ensino superior.

O Censo Escolar da Educação Básica, em 2021, registrou a existência de 1.414.211 professores. É o maior contingente docente dos níveis de ensino aqui examinados. Entretanto, a RAIS de 2021, registrou 1.279.216 vínculos empregatícios, o que sugere haver 134.995 professores que lecionavam nas escolas públicas como estatutários ou nas escolas privadas sem registro em carteira de trabalho (na informalidade) ou ainda por meio de Pessoas Jurídicas de vários tipos.

Para os que lecionavam nas escolas públicas e privadas, o salário médio mensal foi de R\$ 5.248, o que gerou uma folha de pagamentos anual com encargos trabalhistas e previdenciários de R\$ 116,3 bilhões ao ano.

Nas escolas mantidas por entidades privadas, o número total de professores com vínculo empregatício, era de 304.473, ganhando um salário médio mensal de R\$ 2.748 e gerando uma folha de pagamentos da ordem de R\$ 16,6 bilhões anuais com encargos trabalhistas e previdenciários. Aos preços de 2023, o salário médio mensal seria de R\$ 3.022 e a folha de pagamentos com encargos atingiria R\$ 18,3 bilhões (Tabela 7).



Tabela 7 – Universo das escolas de cursos do ensino infantil e fundamental - 2021

Escolas do ensino infantil e fundamental e dependência administrativa	Nº de professores	Salário médio mensal R\$	Folha de pagamentos anual - R\$	Encargos sociais anuais R\$	Folha de pagamentos anual R\$
Escolas do Setor Público Federal	42.329	19.301	9.803.653.835	6.372.374.993	16.176.028.827
Escolas do Setor Público Estadual	172.219	6.496	13.424.524.789	8.725.941.113	22.150.465.902
Escolas do Setor Público Municipal	759.960	5.183	47.269.294.148	30.725.041.197	77.994.335.345
Escolas de Empresas Estatais e outros	235	21.144	12.783.121	8.309.029	21.092.150
Subtotal Público	974.743	6.028	70.510.255.894	45.831.666.331	116.341.922.225
Escolas Privadas com fins lucrativos	181.409	2.170	4.724.481.450	3.070.912.943	7.795.394.393
Escolas privadas sem fins lucrativos	120.568	3.622	5.241.044.752	3.406.679.089	8.647.723.841
Pessoa física e outras organizações legais	2.496	2.555	76.526.651	49.742.323	126.268.974
Subtotal Privado	304.473	2.748	10.042.052.853	6.527.334.355	16.569.387.208
Total Geral	1.279.216	5.248	80.552.308.747	52.359.000.686	132.911.309.433

(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos autores



Utilizando-se aqui os mesmos critérios adotados para a análise das IES privadas cuja folha de pagamentos em 2021 foi de R\$ 16,6 bilhões (mesmas estimativas proporcionais de custos e de contratos), o impacto da eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores ampliaria os custos operacionais das escolas particulares em mais de R\$ 1,6 bilhão que, a preços de 2023, chegaria a mais de R\$ 1,8 bilhão.

Novamente, trata-se de um impacto colossal que pode inviabilizar muitas escolas ou levá-las a transferir o aumento de custo para o valor das mensalidades dos alunos, gravando, no caso, os orçamentos familiares, pois, nesse nível, 100% das mensalidades são pagas pelas famílias. Não estaria descartado, neste caso, um aumento da evasão escolar e/ou transferência de alunos para a rede pública, com despesas adicionais para o Erário Público, assim como o encerramento de atividades de algumas escolas. Lembramos, mais uma vez, que os cálculos apresentados não consideram eventual efeito retroativo da decisão do TST.

8. 2 Impactos no ensino médio convencional (propedêutico)

O ensino de nível médio convencional ³² seria, provavelmente, o mais diretamente atingido pelo efeito “cascata” decorrente da eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores do ensino superior. Embora a grande maioria dos alunos esteja nas escolas da rede pública e a minoria nas da rede privada – ao contrário do quadro do ensino superior –, o número de alunos e de professores é muito grande e não pode ser ignorado neste tipo de análise.

Em 2022, o Censo Escolar da Educação Básica registrou 29.413 escolas do ensino médio no Brasil, sendo a maioria (71%) do setor público e a minoria, 8.644 (29%), do setor privado. Em todas elas havia 7,9 milhões de alunos matriculados, sendo mais de 7 milhões (82%) nas escolas públicas e 970 mil (12%) nas particulares. ³³

O referido Censo registrou 545.974 professores para o total de escolas do ensino médio.

³⁴ Os dados da RAIS de 2021 indicaram haver 415.467 vínculos empregatícios para professores nesse nível de ensino. Essa diferença pode ser devida ao fato de muitos

³² Também chamado pelo INEP de curso médio propedêutico para se referir ao curso onde não há atividades de ensino técnico-profissional. Censo Escolar da Educação Básica, 2022, Brasília: Ministério da Educação.

³³ Censo Escolar da Educação Básica, Brasília: INEP, 2023.

³⁴ Censo Escolar da Educação Básica, Brasília: INEP, 2022, p. 45

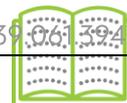


professores trabalharemos como estatutários na rede pública ou na rede privada de modo informal, sem registro em carteira de trabalho. O seu salário médio mensal foi de R\$ 6.425 o que gerou pagamentos de R\$ 53,5 bilhões anuais com encargos trabalhistas e previdenciários.

Para as escolas privadas, os dados da RAIS de 2021 registraram 83.301 professores com vínculo empregatício, com um salário médio mensal de R\$ 3.085, gerando uma folha de pagamentos com encargos trabalhistas e previdenciários de R\$ 5,1 bilhões anuais, como mostra a Tabela 8.

Tabela 8 – O universo das escolas de ensino médio convencional

Escolas do ensino médio convencional e dependência administrativa	Nº de professores	Salário médio mensal - R\$	Folha de pagamentos anual - R\$	Encargos sociais anuais R\$	Folha de pagamentos anual com encargos R\$
Escolas do Setor Público Federal	38.593	18.447	8.543.312.514	5.553.153.134	14.096.465.649
Escolas do Setor Público Estadual	222.554	5.780	15.435.765.075	10.033.247.298	25.469.012.373
Escolas do Setor Público Municipal	70.972	5.464	4.653.833.110	3.024.991.521	7.678.824.631
Escolas de Empresas Estatais e outros	47	11.983	4.352.589	2.829.183	7.181.772
Subtotal Público	332.166	7.184	28.637.263.288	18.614.221.137	47.251.484.425
Escolas privadas com fins lucrativos	53.023	2.400	1.527.375.226	992.793.897	2.520.169.123
Escolas privadas sem fins lucrativos	29.821	4.313	1.543.444.994	1.003.239.246	2.546.684.240
Pessoa física e outras organizações Legais	457	2.290	12.559.761	8.163.845	20.723.605
Subtotal Privado	83.301	3.085	3.083.379.981	2.004.196.988	5.087.576.969
Total Geral	415.467	6.362	31.720.643.269	20.618.418.125	52.339.061.394



(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos autores

A grande maioria dos professores do ensino médio da rede pública trabalha como estatutários ou celetistas contratados por prazo indeterminado para os quais a questão da remuneração dos intervalos de descanso não os afeta.³⁵

Para as escolas privadas, utilizando-se a mesma estimativa de custos operacionais e também as mesmas proporções e os mesmos tipos de contratos encontrados nas IES privadas, o impacto da eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores do ensino médio convencional chegaria a R\$ 500 milhões anuais que, a preços de 2023, representaria cerca de R\$ 550 milhões.

A transferência desse aumento para o valor das mensalidades dos alunos provocaria igualmente uma sobrecarga nos orçamentos das famílias e um incremento da evasão escolar. Usando 4% de aumento no custo total ou 10% de aumento no custo da folha de docentes (mesma lógica adotada para as IES particulares), a evasão total das escolas privadas de ensino médio atingiria quase 10 mil alunos (0,96% x 970 mil). Em certos casos, o impacto seria bem maior porque a evasão média nesse nível de ensino é de 23%, mas, entre os alunos mais velhos (acima de 15 anos) chega a 62%.³⁶

Os 23% de evasão escolar dos alunos do ensino médio representam 1,6 milhão de jovens todos os anos, o que acarretaria prejuízos em várias dimensões (perdas de salário, despesas para atender a repetência, desperdício dos recursos das escolas, etc.). Para esse problema, há cifras estratosféricas. Ricardo Paes de Barros e colaboradores chegaram a uma perda agregada (levando em conta os vários tipos de perdas) no montante de R\$ 200 bilhões por ano.³⁷

³⁵ No ensino médio do setor público, há uma parte dos professores que trabalha em regime de horas-aula. Infelizmente, a RAIS não permite identificar esses casos para a realização de cálculos específicos.

³⁶ Naércio Menezes-Filho, “Evasão no ensino médio”, Valor Econômico, 15/12/2023.

³⁷ Ricardo Paes de Barros e colaboradores, “Consequências da violação do direito à educação”, Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho e INSPER, 2021; “Evasão escolar no ensino médio atinge meio milhão de jovens por ano e perpetua desigualdade”, Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, 2023.



O ensino médio constitui uma preocupação especial dos educadores. A grande maioria considera esse ensino como fundamental para universalizar o acesso à educação básica e indica como a evasão escolar afeta, sobretudo, os jovens na faixa etária dos 15 a 17 anos. Isso faz com que, no Brasil, pouco mais da metade dos adolescentes chega e sai do ensino médio sem concluí-lo.³⁸ E o principal motivo da evasão dos jovens é a necessidade de trabalhar.³⁹ Por isso, parece pouco viável a tentativa de repassar o aumento de custo operacional para o valor das mensalidades das escolas privadas desse nível de ensino.

8.3 Impactos no ensino técnico-profissional

Dentro do ensino profissional estão as escolas profissionais que, em 2022, possuíam cerca de 2 milhões de alunos e 90 mil professores, mestres e instrutores.⁴⁰ Fazem parte desse nível de ensino os cursos de qualificação profissional, cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia e cursos de pós-graduação profissional.⁴¹

Como nos casos anteriores, os dados de professores, salário e folha de pagamento se referem a 2021, com base na RAIS. Naquele ano, o salário médio mensal dos professores e instrutores foi de R\$ 5.323 o que gerou uma folha de pagamentos da ordem de R\$ 9,5 bilhões. Em valores de 2023, seriam R\$ 5.900 de salário médio mensal e R\$ 10,4 bilhões anuais.

No campo das escolas técnico-profissionais, as entidades privadas têm maior presença. Em 2021, havia 53 mil professores e instrutores, com salário médio mensal de R\$ 3.962 (R\$ 4.380 em valores de 2023) e uma folha de pagamentos anual da ordem de R\$ 4,1 bilhões (R\$ 4,6 bilhões em valores de 2023).

³⁸ João Batista A. Oliveira, *Repensando a educação brasileira*, São Paulo: Editora Salta, 2015

³⁹ Dados do módulo sobre educação da Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), Rio de Janeiro: IBGE, 2022; “Censo Escolar da Educação Básica, 2022 aponta aumento em taxas de reprovação e evasão escolar na rede pública”, São Paulo: Itaú Cultural, 12/06/2023.

⁴⁰ Dados do Censo Escolar da Educação Básica, Brasília: INEP, 2022.

⁴¹ Na RAIS, os vínculos relacionados aos professores desses cursos (tanto os de nível médio como o dos superiores) são contabilizados apenas no ensino técnico-profissional. Ou seja, eles não se misturam com os vínculos dos professores do nível médio convencional e/ou das IES públicas ou privadas.



Tabela 9 – O universo das escolas técnico-profissionais

Escolas do ensino profissional e dependência administrativa	Nº de professores	Salário médio dos professores R\$	Folha de pagamentos anual - R\$	Encargos sociais R\$	Folha de pagamentos anual com encargos - R\$
Escolas do Setor Público Federal	3.158	17.709	671.108.043	436.220.228	1.107.328.271
Escolas do Setor Público Estadual	17.170	7.404	1.525.426.421	991.527.174	2.516.953.595
Escolas do Setor Público Municipal	16.979	5.125	1.044.137.618	678.689.452	1.722.827.070
Escolas de Empresa Estatais e outros	46	16.008	6.045.182	3.929.368	9.974.550
Subtotal Público	37.353	7.243	3.246.717.265	2.110.366.222	5.357.083.486
Escolas privadas com fins lucrativos	25.584	3.482	1.069.101.832	694.916.191	1.764.018.022
Escolas privadas sem fins lucrativos	27.087	4.420	1.436.827.691	933.937.999	2.370.765.691
Pessoa física e outras organizações legais	64	1.787	1.372.189	891.923	2.264.111
Subtotal Privado	52.735	3.962	2.507.301.712	1.629.746.113	4.137.047.824
Total Geral	90.088	5.323	5.754.018.976	3.740.112.335	9.494.131.311

(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos autores



Usando-se a mesma estimativa de custos e proporções de tipos de contratos encontrados nas IES privadas, o potencial de elevação do custo operacional decorrente da eventual remuneração dos intervalos de descanso dos professores e instrutores atingiria mais de R\$ 400 milhões ou cerca de R\$ 450 milhões a preços de 2023. Trata-se de um gasto muito elevado que, como nos casos anteriores, levaria as escolas a buscar soluções que afetariam a qualidade da educação.⁴²

Na eventual transferência do aumento de custo operacional ao valor das matrículas dos alunos, as famílias teriam uma pesada sobrecarga para manter seus filhos matriculados nessas escolas, o que poderia aumentar a evasão escolar. Neste caso, o problema é particularmente grave porque o Brasil se ressentir de baixa frequência dos jovens em escolas técnico-profissionais. No total, o Brasil tem apenas 11% dos alunos do ensino médio matriculados nessas escolas enquanto nos países mais avançados, a média é de 37%.⁴³ Nessa área há uma grande demanda não atendida o que prejudica as empresas que precisam de profissionais qualificados. Estudos do SENAI indicam que o Brasil precisará treinar cerca de 10 milhões de trabalhadores qualificados até 2025,⁴⁴ o que exigiria um esforço monumental e, provavelmente, irrealizável.

Mas, os prejuízos de um aumento da evasão escolar não seriam só das empresas. Na verdade, os principais atingidos seriam os próprios alunos. Há uma imensa literatura mostrando os bons resultados dos cursos profissionais para os seus egressos, para suas famílias e para a economia em geral. Em livro recente, Ricardo Paes de Barros fez uma revisão de 16 estudos sobre o assunto, mostrando que os egressos desse tipo de ensino, na maioria dos casos, têm mais facilidade para conseguir emprego, sofrem menos rotatividade, ganham mais do que os que têm apenas o curso médio convencional e sobem mais depressa na carreira profissional.⁴⁵ As mesmas conclusões foram alcançadas

⁴² No caso das escolas profissionais mantidas pelos empresários (SENAI, SENAC, SENAR e outras) onde a maioria dos cursos é gratuita para os alunos, o aumento de despesas comprometeria o crescimento das matrículas (que é tão necessário) e a modernização dos equipamentos (que é essencial nesse tipo de ensino).

⁴³ OECD, Education at Glance 2023, Paris: OECD, 2023.

⁴⁴ SENAI, “Brasil precisa qualificar 9,6 milhões de trabalhadores em ocupações industriais até 2025”, Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2022

⁴⁵ Ricardo Paes de Barros, “Impacto da Educação Técnica sobre a Empregabilidade e a Remuneração”, São Paulo: INSPER/ Itaú Educação e Trabalho/Instituto Unibanco, 2023 ; Lucianne Carneiro, “Ensino técnico abre mais portas do que superior incompleto, diz estudo”, Valor Econômico, 29/12/2021.



por Marcelo A. Favalli na avaliação do ensino profissional industrial no Brasil.⁴⁶ Outro estudo recente mostrou que a diferença salarial entre os egressos de cursos profissionais de nível médio chega a 35% quando comparada com jovens que concluíram apenas o curso médio convencional.⁴⁷

Esses estudos indicam que os profissionais treinados em escolas profissionais de nível médio apresentam níveis de produtividade mais altos quando comparados com trabalhadores que passaram apenas pelos cursos médios convencionais. A formação recebida amplia de modo considerável as oportunidades de emprego de boa qualidade e ascensão na carreira profissional.⁴⁸ Em muitos casos, os egressos dessas escolas ganham mais, mesmo nas ocupações em que esse nível de qualificação não é considerado como necessário.⁴⁹

Por isso, o descasamento entre oferta e demanda nesse nicho do mercado de trabalho e o aumento da evasão escolar como consequência de aumento do custo operacional das escolas, agravariam problemas crônicos com grande prejuízo para os jovens e para a economia brasileira.

8.4 Impactos nos cursos livres

Além dos cursos regulares de nível superior, infantil e fundamental, médio convencional, técnico-profissional, o Brasil possui muitos cursos livres em várias áreas do ensino: línguas, música, teatro, pintura, moda, saúde, marketing, finanças, informática, liderança, oratória e muitos outros.⁵⁰ É bastante razoável esperar que o efeito cascata acima apontado venha ocorrer também nesses cursos, em especial, os que remuneram seus

⁴⁶ Marcelo Augusto Favalli, “Profissões do Futuro: Quarta Revolução Industrial e a capacitação de mão de obra com base no modelo suíço-germânico”, São Paulo: Tese de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

⁴⁷ Ricardo Paes de Barros e colaboradores, “Impacto da educação técnica sobre empregabilidade e remuneração”, São Paulo: INSPER, Instituto Unibanco e Itaú Educação e Trabalho, 2023.

⁴⁸ Inês Filipa M.J. Pereira e Anna Beatriz Waehneltd, “Avaliação nacional do egresso do Senac e inserção no mercado de trabalho”, in Gustavo Henrique Moares e colaboradores, “Avaliação da educação técnica e tecnológica”, Brasília: MEC, 2020; Bruno T. Oliva e colaboradores, “O retorno da educação profissional no mercado de trabalho: evidências a partir de dados longitudinais”, São Paulo: FGV, 2015;

⁴⁹ Mauricio C. Reis e Marina Aguas, “Educação profissional, exigências da ocupação e rendimentos do trabalho no Brasil”, Brasília: IPEA, 2019.

⁵⁰ Muitos desses cursos são realizados por entidades privadas de promoção social e cultural como é o caso, por exemplo, do SESC e do SESI.

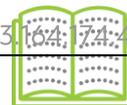


professores, mestres e instrutores por hora, para os quais há intervalos de descanso entre aulas. Dado o seu enorme tamanho, a análise desse segmento é recomendável.

Em 2021, havia cerca de 244 mil professores, mestres e instrutores nessas áreas, com salário médio mensal de R\$ 4.783 (R\$ 5.285 a preços de 2023), o que gerou uma folha de salários de R\$ 23,1 bilhões (R\$ 25,5 a preços de 2023) com encargos trabalhistas e previdenciários. Só no ensino particular eram 113 mil professores com salário médio mensal de R\$ 4.009 (R\$ 4.430 a preços de 2023) totalizando uma folha de pagamentos de quase R\$ 9 bilhões ao ano, ou quase R\$ 10 bilhões a preços de 2023 (Tabela 10).

Tabela 10 – Universo das Escolas e Cursos Livres

Escolas e cursos livres e dependência administrativa	Nº de professores	Salário médio mensal - R\$	Folha de pagamentos anual - R\$	Encargos sociais - R\$	Folha de pagamentos anual R\$
Escolas do setor público federal	3.588	9.858	424.462.084	275.900.355	700.362.439
Escolas do setor Público Estadual	38.481	5.590	2.581.472.625	1.677.957.207	4.259.429.832
Escolas do setor público municipal	89.124	5.196	5.557.275.980	3.612.229.387	9.169.505.366
Escolas de empresa estatais e outras	246	15.289	32.337.347	21.019.275	53.356.622
Subtotal Público	131.439	5.450	8.595.548.036	5.587.106.223	14.182.654.259
Escolas privadas com fins lucrativos	63.676	3.556	2.717.148.150	1.766.146.298	4.483.294.448
Escolas privadas sem fins lucrativos	48.960	4.601	2.703.229.754	1.757.099.340	4.460.329.093
Pessoa física e outras organizações legais	519	3.688	22.967.690	14.928.998	37.896.688
Subtotal Privado	113.155	4.009	5.443.345.593	3.538.174.636	8.981.520.229
Total Geral	244.594	4.783	14.038.893.629	9.125.280.859	23.164.174.488



(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos autores

A obrigatoriedade de remuneração dos intervalos de descanso dos professores, acarretaria uma despesa adicional de quase R\$ 900 milhões no custo operacional desses cursos (ou cerca de R\$ 1 bilhão a preços de 2023), o que levaria as entidades a adotar estratégias de controle de custos que, como nos casos do ensino superior e médio, comprometeria a qualidade da educação e/ou treinamento oferecidos.

Na eventual transferência desse adicional para o valor das mensalidades, caberia aos alunos e às famílias arcarem com uma despesa adicional de quase R\$ 1 bilhão por ano, o que, novamente, contribuiria para a elevação da evasão escolar ou até mesmo encerramento de atividades desses cursos – com prejuízos para os seus usuários e a sociedade em geral.

9. Resumo geral dos impactos no campo educacional

O conjunto de escolas e cursos estudados para este parecer concentrou em 2021 quase 2,5 milhões de professores. A folha de pagamento dos professores que tinham vínculo empregatício, com encargos sociais, custou para as escolas e cursos estudados, mais de R\$ 272 bilhões anuais. Para as escolas e cursos mantidos por entidades privadas aqui examinados, a folha de pagamentos, com encargos sociais, em 2021, foi cerca de R\$ 57 bilhões anuais (Tabela 11).

São montantes elevadíssimos. Por isso, qualquer medida que venha a aumentar o custo operacional dessas escolas e cursos requer uma análise cuidadosa dos seus impactos diretos e indiretos – como a apresentada acima.

+55 (61) 3248.1721
faleconosco@anup.org.br
anup.org.br

SEPN 516, Bloco D, 4º Andar
Edifício Via Universitas – Asa Norte
CEP. 70770-524 – Brasília – DF

.....



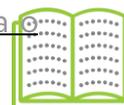
Tabela 11 – Universo de professores e folhas de pagamento em todos os níveis de ensino – 2021

Escolas de diferentes níveis e de ensino e dependência administrativa	Nº de professores	Salário médio mensal dos professores R\$	Folha de pagamentos anual - R\$	Encargos sociais - R\$	Folha de pagamentos anual R\$
Escolas do Setor Público Federal	139.885	17.129	28.753.411.338	18.689.717.370	47.443.128.708
Escolas do Setor Público Estadual	501.806	6.640	39.984.774.732	25.990.103.576	65.974.878.307
Escolas do Setor Público Municipal	983.180	5.231	61.717.485.269	40.116.365.425	101.833.850.694
Escolas de Empresas Estatais e outros	665	8.226	65.647.326	42.670.762	108.318.088
Subtotal Público	1.625.536	6.691	130.521.318.665	84.838.857.132	215.360.175.797
Escolas privadas com fins lucrativos	459.702	2.858	15.763.581.559	10.246.328.013	26.009.909.572
Escolas privadas sem fins lucrativos	322.044	4.861	18.783.951.173	12.209.568.262	30.993.519.435
Pessoa física e outras organizações legais	4.013	2.631	126.685.850	82.345.803	209.031.653
Subtotal Privado	785.759	3.677	34.674.218.582	22.538.242.078	57.212.460.660
Total	2.411.295	5.709	165.195.537.247	107.377.099.210	272.572.636.457

(*) Proxy adotada a partir dos contratos com vínculo empregatício registrados pela RAIS 2021

Fonte: RAIS, 2021. Tabulação dos autores

O foco principal deste parecer é o ensino superior, mas, é provável a disseminação dos pleitos para outros níveis, como geralmente ocorre na área trabalhista. Uma elevação de 10% nas folhas de pagamentos dos professores dos vários níveis de ensino e de 4% no valor das matrículas teria impactos consideráveis em muitas áreas. Isso aumentaria



custo operacional das escolas privadas em R\$ 5,7 bilhões anuais. Na hipótese de as escolas repassarem esse valor para o valor das mensalidades, haveria uma forte pressão nos orçamentos dos alunos e de seus familiares. Isso poderia provocar uma evasão escolar em cerca de 128 mil alunos. Haveria também vários efeitos deletérios sobre a qualidade do ensino com impactos negativos na formação dos jovens e do próprio capital humano do Brasil, como explicado a seguir.

Ou seja, a remuneração dos intervalos de descanso dos professores que aparentemente representa pouco, no agregado, põe em risco a sobrevivência de uma grande rede de escolas, com graves impactos nos orçamentos de quem paga as mensalidades e na qualidade da educação.

Vale repetir que as estimativas de aumento de custos para as escolas não consideram possíveis efeitos retroativos, o que é comum na área trabalhista em vista do longo período de prescrição dos direitos e dos contratos dos trabalhadores. Se isso ocorrer, os impactos serão devastadores para as escolas, alunos, seus familiares e a economia brasileira.

10. Impactos no capital humano, inflação e crescimento econômico

Uma eventual redução de oportunidades nos vários níveis de ensino redundaria em sérios prejuízos para o potencial de ganhos dos jovens no mercado de trabalho e para a formação do capital humano do Brasil, aqui entendido como a conjugação de competências, conhecimentos e habilidades das pessoas para trabalhar, estudar e cuidar de si.⁵¹

No que tange aos ganhos dos jovens, inúmeros estudos mostram aumentos de salário na medida em que as pessoas avançam na educação. Por exemplo, os jovens que concluem o ensino médio têm salário médio mensal de 15% maior quando comparados aos que concluíram apenas o curso fundamental.⁵² Há estimativas que mostram

⁵¹ “Human Capital as an Asset: An Accounting Framework to Reset the Value of Talent in the New World of Work”, Geneva: World Economic Forum, 2021.

⁵² Naércio Menezes-Filho, “Ensino médio ou superior?”, Valor Econômico, 25/04/. Esta diferença foi maior no passado quando o acesso ao ensino médio era mais limitado. Algumas estimativas sobre a diferença salarial entre profissionais com curso médio completo e curso fundamental completo chegaram a ser de 45%.



diferenças ainda mais acentuadas,⁵³ indicando que a grande vantagem da conclusão do ensino médio está na possibilidade de os jovens entrarem em escolas de nível superior. Vencida esta etapa, a diferença salarial entre os que terminam o curso superior e outros que concluíram apenas o curso médio ultrapassa a casa dos 200%.⁵⁴ Isso significa que completar o ensino superior garante um salário médio três vezes maior ao que ganham os que concluíram apenas o ensino médio.⁵⁵

A expansão das matrículas nos cursos médio e superior se reflete em melhoria da qualidade do trabalho. Atualmente, cerca de 60% dos brasileiros ocupados têm o curso médio completo, o que era raro há 30 anos atrás. Em decorrência disso, houve uma melhoria da empregabilidade e formalização do trabalho.⁵⁶

Os jovens que não cursam o ensino médio ou que interrompem, têm empregos precários, renda baixa e muita rotatividade. Entre os 20% dos alunos mais pobres, a taxa de conclusão do ensino médio é de apenas 45%.⁵⁷ Isso afeta a sua empregabilidade e sua produtividade no trabalho assim como o seu salário.

Paul Krugman, prêmio Nobel de Economia de 2008, costuma dizer que para o crescimento econômico, a produtividade não é tudo, mas é quase tudo.⁵⁸ Podemos dizer, parodiando, que para a produtividade, a educação não é tudo mas é quase tudo. Isso se reflete na estrutura de rendimentos das pessoas.

Portanto, a eventual redução da oferta de vagas e/ou a aceleração da evasão escolar em decorrência do aumento do custo operacional das escolas empobreceria o capital humano dos trabalhadores e do país.

⁵³ Daniel José, “Estudar compensa: a relação entre escolaridade e salários”, Portal LinkedIn, <https://www.linkedin.com/pulse/estudar-compensa-rela%C3%A7%C3%A3o-entre-escolaridade-e-sal%C3%A1rios-daniel-jos%C3%A9/?originalSubdomain=pt>, 20/09/2020.

⁵⁴ Naércio Menezes-Filho, “Renda média de formados no Ensino Superior é acima de 5 mil”, 2023, <https://www.unipac.br/baependi/2023/05/31/renda-media-de-formados-no-ensino-superior-e-acima-de-5-mil/>;

⁵⁵ “Concluir o ensino médio pode garantir R\$ 212 de renda extra”, O Estado de S. Paulo, 14/11/2020; “Renda média de formados no Ensino Superior é acima de 5 mil”, Barbacena: Notícias UNIPAC, Faculdade Presidente Antônio Carlos de Visconde do Rio Branco, 31/05/2023.

⁵⁶ Fernando Veloso, “Educação e mercado de trabalho”, Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2022; Fernando Veloso e colaboradores, “Impactos da educação no mercado de trabalho”, Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2022.

⁵⁷ Andrea Marinho, “Combate à evasão no ensino médio: desafios e oportunidades”, Rio de Janeiro: Firjan SESI, 2023.

⁵⁸ Paul Krugman, The age of diminished expectations, Massachusetts: The MIT Press, 1997



No que tange à inflação não é desprezível o impacto que o aumento do valor das matrículas teria de imediato. As despesas com educação pesam 3% no IPCA. Portanto, um aumento de 4% no valor das matrículas representaria de 0,1% a 0,2% (4% x 3%) de alta no custo de vida. Esses valores podem chegar a 5% do total da meta de inflação anual –, aumento importante e preocupante.

Com a perda estimada das matrículas e das conclusões dos cursos só no nível superior, durante 10 anos, calcula-se uma redução da massa salarial em R\$ 16 bilhões, ou, em média, mais de R\$ 1,6 bilhão por ano, o que equivale a 0,2% do PIB. São valores muito elevados que não podem ser desprezados. Mesmo porque, além do impacto negativo no crescimento econômico, haveria uma perda de arrecadação de contribuições trabalhistas e previdenciárias da ordem de R\$ 3,5 bilhões anualmente.

Os alunos que abandonam seus cursos no ensino fundamental, médio convencional e médio técnico-profissional representam também uma perda potencial de futuros profissionais mais qualificados e de ganhos de produtividade. São impactos danosos. Perdem as escolas, os alunos, as empresas e o PIB do país. Isso é grave em um mundo extremamente competitivo e exigente em termos de habilidades e conhecimentos.

11. Os limites das decisões judiciais - O custo dos direitos

O resumo da avaliação acima apresentada é muito simples. Não se pode aprovar direitos sem prever o seu custo, os seus desdobramentos sociais e a sua viabilidade de implantação.

Em seu livro clássico⁵⁹, Stephen Holmes, professor da Faculdade de Direito da New York University e Cass R. Sunstein, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard deixam claro que “os direitos não têm apenas um custo orçamentário, mas também um custo social” (p. 10). Isso ocorre, particularmente, quando “os direitos impõem ao Tesouro Público [e aos produtores] um ônus que vai além de seu custo direto” (p. 11). [Portanto], “afirmar que um direito tem um certo custo é confessar que temos de renunciar a algo para adquiri-lo ou garanti-lo” (p. 13). [Em suma], a premissa de

⁵⁹ Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, O Custo dos Direitos, tradução de Marcelo B. Cipolla, São Paulo: WMF Editora Martins Fontes, 2019.



que nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum, embora muito disseminada, é evidentemente falsa” (p. 13).

O fato de que a aprovação de um direito é inviável por falta de recursos, não significa, entretanto, que seja ele um direito de menor valor. Por isso, dizem os referidos autores: “... perguntar quanto custam os direitos não é o mesmo que perguntar quanto eles valem (p. 16) ... “o que depende de uma avaliação política e moral que não pode ser decidida pela simples contabilidade” (p. 17). Completam os autores, “... todos os direitos dependem do estado da economia e das finanças públicas [e privadas]...” (p. 98). No caso, a remuneração dos intervalos de descanso dos professores, têm custos intoleráveis para as escolas, alunos, famílias, arrecadação e economia em geral, sem contar a redução da qualidade da educação.

Arnaldo Sampaio M. Godoy que é livre docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo enfatiza que “a alocação de recursos, ao fim, é o que permitiria a integração entre a regra jurídica e seu titular. [Apesar disso] nós nos recusamos a precificar tudo o que nos cerca. Afinal, o Direito não é um toque de Midas que nos confere a redenção”.⁶⁰

Josué Mastrodi e Abner D. Alves, respectivamente, professor de direito civil e bacharel em direito pela Universidade de Campinas, argumentam que mesmo os direitos sociais (que são mais genéricos) têm seus custos na medida em que eles só ganham vida quando o Estado compromete recursos orçamentários para a sua efetivação e sustentação. [As medidas para garantir o seu cumprimento], “envolvem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para proteger, assegurar e garantir tais direitos... À guisa de exemplo, polícia, justiça e burocracia são três funções estatais altamente relevantes para a promoção e garantia dos direitos individuais, que não teriam condição de serem efetivos sem a presença desse suporte estatal” (p. 719).⁶¹

⁶⁰ Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, “Os custos dos direitos”, “Os Custos dos Direitos, parte I”, por Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy – José Miguel Garcia Medina (professormedina.com), 12/04/2013

⁶¹ Josué Mastrodi e Abner Duarte Alves, “Sobre a teria dos custos dos direitos”, Revista Quaestio Iuris, vol. 9, nº. 2, 2016.



12. Quando recursos limitam direitos

Os próprios direitos políticos só ganham realidade na medida em que a sociedade opera mecanismos para tal – o que tem seus custos. Nos Tribunais de Justiça, os magistrados enfrentam essas limitações. A "reserva do possível" tem sido objeto de estudos por inúmeros juristas brasileiros. ⁶² São situações em que os magistrados não podem garantir um direito em face da total ausência de recursos.

Os próprios direitos sociais "não podem ser encarados como se tivessem conteúdo absoluto e aplicável a todos os casos de um modo definitivo, mas devem ser delimitados pela colisão de interesses verificados no caso concreto". ⁶³

Com frequência, os custos dos direitos são ocultos, mas, duradouros. Assim ocorre, por exemplo, com o direito à educação. O art. 205 da Constituição Federal estabelece que "a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família". É evidente que a sua efetivação depende de recursos econômicos. O art. 206, Inciso VII estabelece que a educação tem de "garantir um bom padrão de qualidade". É óbvio que isso depende de recursos econômicos de longa duração.

Em outras palavras, a crua realidade dos custos impõe limites na aprovação dos direitos, porque a falta de recursos impede que os direitos se materializem. Isso é fundamental para a segurança jurídica e a previsibilidade que os agentes econômicos precisam para poder agir. Como diz o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, "a previsibilidade do direito moderno é essencial para a economia capitalista, a qual depende basicamente de previsões seguras e objetivas para sobreviver (p. 32)". ⁶⁴ Sem previsão das condições da sua materialização, muitos direitos ficam no campo das intenções. ⁶⁵ Os legisladores brasileiros, com raras exceções, não perceberam que criar direitos sem custos é inviável. E o que determina a viabilidade econômica das instituições

⁶² Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo, "Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações", Revista de Doutrina TRF-4, Edição 24, 2008.

⁶³ Daniel Wei L. Wang, "Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF", Revista de Direito GV, vol. 4, no. 2, 2008

⁶⁴ Eros Roberto Grau, "A ordem econômica na Constituição de 1988", São Paulo: Editora Malheiros, 10ª edição.

⁶⁵ Esse assunto é tratado com grande preocupação pelos economistas da escola institucionalista como, por exemplo, Armando Castelar Pinheiro e Jairo Saddi, Direito, economia e mercados, Rio de Janeiro, Editora Elsevier/Campus, 2005.



é o seu custo operacional como vimos na análise da remuneração dos intervalos de descanso dos professores.

13. Os custos na área trabalhista

No Brasil, a área trabalhista é a que reúne o maior número de litígios e de decisões judiciais em grande parte decorrentes de leis obscuras ou inviáveis no mundo real. Em um trabalho já clássico, os seus autores verificaram que os processos trabalhistas superaram os que vêm em segundo lugar que são os da área tributária.⁶⁶

É interessante notar que os países em desenvolvimento tendem a incluir nas leis trabalhistas um grande conjunto de direitos enquanto os países mais avançados deixam isso para a livre negociação coletiva que fixa os contratos de trabalho. Entre 85 países pesquisados, o Brasil é o caso mais extremo de detalhismo legal e da obscuridade das leis que acabam incentivando a informalidade⁶⁷ e estimulando os conflitos.

A Lei 13.467/2017 deu um grande passo ao estabelecer claramente o que deve e o que não deve ser considerado tempo a disposição dos empregadores e, portanto, sujeito à remuneração. No caso concreto, o art. 4º, §2º, ao estabelecer que práticas religiosas, *descanso*, lazer, estudo, alimentação, atividades de relacionamento social, higiene pessoal e troca de roupa ou uniforme não fazem parte do tempo à disposição do empregador. Isso é de grande importância para elevar a segurança jurídica na contratação de empregados e evitar a eclosão de direitos aprovados sem avaliação custos e da repetição de conflitos temerários, onerosos e desnecessários como é o caso em tela.

⁶⁶ Bolivar Lamounier e colaboradores, “O judiciário brasileiro: a avaliação das empresas” in Armando Castelar Pinheiro (org.), *Judiciário e economia no Brasil*, São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

⁶⁷ Juan Botero e colaboradores, “The regulation of labor”, Washington: National Bureau of Economic Research, Working Paper 9.756, 2003.



A insegurança jurídica tem impacto negativo também no desempenho e no progresso das nações. Beatrice Weder mostra que 23% da variação do crescimento da renda per capita dos países são explicados pela qualidade das leis e das decisões judiciais. ⁶⁸ Armando Castelar Pinheiro estima que, no caso brasileiro, a insegurança jurídica reinante em muitas áreas reduz o potencial de crescimento econômico em até 0,5%. ⁶⁹

Em outras palavras, como todos os benefícios têm custos, estes se impõem como limitações intransponíveis para a realidade das escolas, das famílias e da economia brasileira. Por isso, a decisão do Tribunal Superior do Trabalho, com todo o respeito, é desastrosa do ponto de vista econômico e social por estar fora da lei e do que foi contratado entre escolas e professores. Os seus custos, generalizados, disseminados e abrangentes, superam em muito os seus eventuais benefícios.

Isso não impede que, pela via da negociação coletiva entre os representantes dos professores e das escolas, se busquem maneiras de se gratificar o descanso dos professores durante os intervalos de aulas. A negociação coletiva e livre entre as partes é a forma mais adequada para se ajustar pretensões e possibilidades. Esse é o espírito da Lei 13.467/2017 que, para muitos direitos, o negociado prevalece sobre o legislado.

O Brasil é muito heterogêneo. O que é viável em um município, pode não ser em outro. O que se ajusta em determinada escola, não se ajusta em outra. Essas nuances só podem ser respeitadas por meio dos mecanismos do mercado de trabalho, em especial, da livre negociação coletiva. Já existem casos em que essa matéria surgiu na pauta de reivindicação dos professores e foi discutida em negociações coletivas.

⁶⁸ Beatrice Weder, "Legal systems and economic performance: the empirical evidence", citado por Luciana L. Yeung, "Bias, insecurity and the level of trust in the judiciary: the case of Brazil", Journal of Institutional Economics, Vol. 15, nº 1, 2019.

⁶⁹ Armando Castelar Pinheiro, op. cit.



O que é possível de fazer pela via da negociação coletiva é inviável garantir pela via da legislação ou de decisões judiciais.

Este é o nosso parecer.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2024.



José Pastore

Professor de Relações do Trabalho da Faculdade de Economia e Administração da
Universidade de São Paulo (aposentado)

RG 1.727.919

CPF 006.087.698-00

Fabio Augusto Luiz Pina

Economista

RG 19.359.656-8

CPF 280.228.998-52

+55 (61) 3248.1721
faleconosco@anup.org.br
anup.org.br

SEPN 516, Bloco D, 4º Andar
Edifício Via Universitas – Asa Norte
CEP. 70770-524 – Brasília – DF

.....

