

NOTAS TÉCNICAS Nº IDB-TN-3131

Professores temporários na América Latina e no Caribe

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Divisão de Educação

Abril 2025



Professores temporários na América Latina e no Caribe

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Divisão de Educação

Abril 2025

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Elacqua, Gregory M., 1972 -

Professores temporários na América Latina e no Caribe / Gregory Elacqua,
Luana Marotta, Catalina Morales.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 3131)

1. Temporary employees-Latin America. 2. Temporary employees-Caribbean Area. 3. School personnel management-Latin America. 4. School personnel management-Caribbean Area. 5. Teachers-Selection and appointment-Latin America. 6. Teachers-Selection and appointment-Caribbean Area. I. Marotta, Luana. II. Morales, Catalina. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Educação. IV. Título. V. Série.

IDB-TN-3131

Códigos JEL: I22; J45; H52

Palavras Chave: Professores temporários; Qualidade da educação;
Contratação de professores

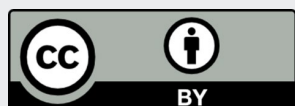
<http://www.iadb.org>

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



PROFESSORES TEMPORÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Radiografia de
uma tendência
crescente



Gregory Elacqua
Luana Marotta
Catalina Morales



RESUMO EXECUTIVO

A contratação de professores temporários é vista pelos sistemas educacionais como uma opção mais econômica e flexível para atender às demandas de pessoal, pois implica menores custos de mão de obra e maior adaptabilidade às mudanças na demanda educacional. Isso é muito comum em contextos onde as restrições orçamentárias fazem parte do cotidiano dos governos, como é o caso da região da América Latina e Caribe (ALC), onde há uma dependência crescente desta modalidade.

No entanto, essa prática pode afetar negativamente a qualidade e a equidade educacional, porque os professores temporários geralmente são menos qualificados do que os professores permanentes e, também, vivenciam condições de trabalho precárias e alta rotatividade, o que impacta tanto na aprendizagem dos alunos quanto na distribuição equitativa dos recursos educacionais.

Este estudo analisa as características, distribuição e tendências dos professores temporários na região, bem como suas condições de trabalho, buscando contribuir para a compreensão de seu impacto na educação em geral e na região da América Latina e do Caribe, em particular.

O que sabemos sobre os professores temporários?

Como mostram as evidências, existem três factores-chave que explicam o impacto dos professores temporários: as suas qualificações, as condições de trabalho (salário e estabilidade) e o nível de supervisão. Como esses elementos se comportam na América Latina e no Caribe? O que significa ser um professor temporário nesta região? Como as características e condições de trabalho desses professores afetam a qualidade da educação na região? Esta análise se concentra em oito países da América Latina e do Caribe: Equador, Peru, Colômbia, Guiana, Brasil, Chile, Costa Rica e Argentina.

O que significa ser docente na América Latina e no Caribe

A análise da contratação de professores temporários na América Latina revela diferenças significativas nos processos de seleção, nos requisitos exigidos e nos sistemas de alocação nos países estudados.

Por exemplo, em termos de **processos seletivos**, no **Peru, Colômbia e Equador**, vagas temporárias priorizam candidatos qualificados para cargos permanentes, embora professores menos qualificados também sejam contratados, especialmente em áreas remotas. No **Brasil**, os critérios variam conforme a região, mas a maioria não exige testes de competência para trabalhadores temporários. Em alguns estados, é necessário ter um diploma universitário. **Costa Rica e Argentina** exigem diplomas de ensino para todas as vagas, enquanto Chile e Guiana têm requisitos mais flexíveis ou baseados apenas em credenciais acadêmicas. Na Guiana, as credenciais determinam se um professor é temporário ou permanente.

No que diz respeito às condições de contratação, os professores temporários enfrentam geralmente salários mais baixos, menos estabilidade e condições de trabalho precárias em comparação com os professores permanentes. Além disso, a baixa frequência de concursos públicos, principalmente no Brasil, limita o acesso a vagas fixas, obrigando muitos professores qualificados a aceitar contratos temporários.

Em relação aos **sistemas de alocação**, no **Peru, Colômbia e Equador**, a alocação é centralizada e baseada em pontuações de acordo com critérios como experiência, formação e testes de conhecimentos. Na **Costa Rica e na Argentina**, as vagas são concedidas com base em listas de candidatos qualificados, organizadas por pontuação, priorizando aqueles com certificação. No **Chile**, a contratação é descentralizada, permitindo maior discrição, enquanto na **Guiana**, o sistema está estritamente vinculado às credenciais acadêmicas.

Por outro lado, os professores temporários enfrentam menos estabilidade no emprego, com contratos de duração limitada e renovações variáveis dependendo do país. Seus salários

geralmente são menores ou têm restrições para subir na escala salarial, exceto em alguns casos, **como Costa Rica e Argentina**, onde são equivalentes aos dos funcionários efetivos. O acesso à formação é limitado em países como **Peru e Colômbia**, enquanto em outros, como **Costa Rica e Brasil**, é igual para ambos os tipos de professores. A carga de trabalho é geralmente semelhante, embora trabalhadores permanentes às vezes tenham prioridade no acesso a contratos adicionais. Essas diferenças afetam a qualidade educacional e a motivação dos professores.

O monitoramento e a supervisão desempenham um papel crucial no impacto positivo que os professores temporários podem ter no desempenho dos alunos. Embora não seja comum na América Latina que comunidades locais participem diretamente da supervisão desses professores, incentivar essa prática pode melhorar os resultados acadêmicos, desde que os processos de contratação e supervisão sejam transparentes e competitivos para evitar corrupção. Vincular a renovação do contrato ao desempenho dos professores também provou ser um incentivo eficaz. No **Peru**, professores temporários devem participar de competições anuais para se qualificarem para novas vagas, o que incentiva sua preparação e melhora sua estabilidade a longo prazo. Em **Recife (Brasil)**, as renovações de contrato, que podem se estender por até oito anos, dependem de avaliações feitas pelas escolas, embora a objetividade dos critérios nem sempre seja clara. Em **São Paulo**, todos os professores, temporários e efetivos, são submetidos a avaliações anuais, estabelecendo um sistema de monitoramento regular que incentiva o bom desempenho.

Os dados: distribuição de professores temporários na América Latina

Que tendências podem ser observadas a partir de uma análise cuidadosa dos dados? No geral, a análise mostra um aumento significativo na contratação de professores temporários na região, com diferenças notáveis entre países e níveis de educação. Abaixo estão algumas das principais tendências.

► **Mais permanentes do que temporários... por enquanto.** A maioria dos sistemas de ensino tem mais professores efetivos do que temporários, mas, no Brasil, os professores temporários ultrapassaram 50% em 2022 (chegando a 70% na região do Espírito Santo). Em contraste, na Colômbia, os professores temporários representam apenas 20%.

► **Tendência ascendente.** Em quase todos os países analisados, a proporção de professores temporários cresceu, especialmente no Brasil, onde passou de 32% para 52% entre 2011 e 2022, impulsionada pela baixa frequência de concursos para vagas permanentes.

► **Mais temporários em áreas rurais.** Professores temporários são mais comuns em áreas rurais, devido à falta de candidatos qualificados e à relutância dos professores urbanos em se mudar. Em termos de níveis de escolaridade, não há grandes diferenças entre o ensino fundamental e o médio, mas no Brasil os cursos técnicos duram mais tempo do que os cursos regulares.

► **Domínio total de professores temporários em escolas indígenas.** As escolas indígenas têm uma proporção muito maior de professores temporários em todos os países analisados. No **Espírito Santo**, Brasil, 100% dos professores dessas escolas são temporários, devido a exigências específicas, como certificação em língua ancestral e pertencimento a comunidades indígenas.

Por fim, são propostas algumas ações pontuais e importantes para evitar que o aumento da contratação de professores temporários na região impacte a qualidade e a equidade da educação.

► **Transparência na seleção:** Processos claros e regulamentados, como a plataforma Educa Empleo no Equador, para garantir a idoneidade dos candidatos.

► **Acesso à formação:** Formação contínua para reforçar as competências dos professores temporários, especialmente em áreas com menores qualificações.

► **Melhorias no trabalho:** Salários e benefícios adequados para atrair talentos e evitar a desmotivação.

► **Monitoramento de desempenho:** Monitoramento uniforme da qualidade do ensino e renovação de contratos com base em indicadores objetivos.



INTRODUÇÃO

Na América Latina e no Caribe, a face do ensino está mudando. Cada vez mais, **os sistemas educacionais da região estão recorrendo a professores temporários como uma solução para lidar com restrições orçamentárias, se adaptar às flutuações demográficas e atender às necessidades imediatas nas escolas.** Essa tendência, que pode parecer uma medida pragmática, levanta questões críticas sobre seu impacto na qualidade e equidade da educação. Quem são esses professores temporários? O que distingue esses professores de seus colegas permanentes? O que significa para milhões de estudantes depender de uma força de trabalho docente que muitas vezes enfrenta condições de trabalho precárias e menos estabilidade?

Os sistemas educacionais alocam entre 60% e 90% de seus orçamentos para contratar professores (UNESCO, 2023), tornando qualquer decisão sobre sua força de trabalho um ato de equilíbrio entre sustentabilidade fiscal e qualidade educacional. No entanto, embora o emprego temporário possa oferecer **flexibilidade e economia**, ele também tem um **custo potencial em termos de motivação profissional e, acima de tudo, de aprendizagem dos alunos.** Em primeiro lugar, os professores temporários geralmente têm qualificações mais baixas do que os professores permanentes. Seus processos de seleção tendem a ser menos rigorosos, seja para preencher as necessidades de pessoal mais rapidamente, seja para permitir a admissão de professores menos qualificados em escolas que não conseguem atrair candidatos durante os concursos para vagas permanentes. Além disso, os professores temporários têm menos oportunidades de desenvolvimento profissional, e suas condições de trabalho mais precárias (salários mais baixos e menos estabilidade) podem afetar sua produtividade e comprometimento com a escola (Marotta, 2019). Da mesma forma, a maior rotatividade gerada pelos contratos temporários pode influenciar negativamente a aprendizagem dos alunos (Ronfeldt et al., 2013). Por fim, o impacto dos professores temporários não afeta apenas a qualidade, mas também a equidade, pois eles geralmente estão concentrados em escolas mais remotas que atendem populações estudantis vulneráveis (Bertoni et al., 2020).

Este relatório analisa profundamente essa realidade complexa. Com base em dados de **oito países da América Latina e do Caribe**, ele fornece uma **radiografia detalhada dos professores temporários: desde suas credenciais e condições de trabalho até sua distribuição no sistema educacional.** Com uma mistura de **evidências quantitativas, análises comparativas e estudos de caso**, este estudo não apenas busca lançar luz sobre a crescente dependência de professores temporários, mas, também, propõe maneiras de maximizar sua contribuição e, ao mesmo tempo, mitigar os riscos.

2 O QUE SABEMOS SOBRE OS PROFESSORES TEMPORÁRIOS?

¿O que determina o sucesso ou o fracasso dos professores temporários? Quais fatores influenciam seu desempenho no trabalho? **Qual é o impacto dos professores temporários nos resultados dos alunos?** A resposta curta para essa pergunta é: depende. Estudos indicam que o impacto do corpo docente contingente varia consideravelmente dependendo do contexto de contratação (Kingdon et al., 2013; Chudgar et al., 2014). Isso ocorre porque ser um professor temporário não implica apenas na ausência de um contrato de longo prazo, mas também em diferenças em suas credenciais acadêmicas e condições de trabalho. Em geral, esses professores recebem salários mais baixos, têm menos experiência e muitas vezes são designados para ambientes mais desafiadores (Chudgar et al., 2014). No entanto, as características específicas dos professores temporários, bem como suas condições de trabalho e os contextos em que atuam, variam muito entre os países. Nesta seção, analisamos a literatura internacional sobre o que significa ser um professor temporário e seu impacto no desempenho acadêmico dos alunos.

Em contextos onde candidatos qualificados para cargos temporários de ensino não estão sendo atraídos, pesquisas encontraram uma associação negativa entre ensino temporário e resultados dos alunos. Por exemplo, no Togo e no Níger, a investigação de Vegas e De Laat (2003) e Bourdon et al. (2010) apontam que o rápido aumento na contratação de professores temporários — em resposta à crescente demanda educacional e aos déficits orçamentários — resultou em menor desempenho acadêmico dos alunos, devido à disponibilidade limitada de professores qualificados para preencher essas posições.

Na China, um padrão semelhante foi observado em áreas rurais, onde é difícil atrair e reter professores qualificados para cargos permanentes. Nessas áreas, professores temporários com menos credenciais e experiência foram contratados, oferecendo-lhes salários e benefícios mais baixos. De acordo com Lei et al. (2018), apenas 69% dos professores temporários possuem formação pós-secundária, o que representa quase 15 pontos percentuais a menos que os professores efetivos. Neste contexto, os autores também identificam um impacto negativo dos professores temporários no desempenho acadêmico dos alunos em comparação aos professores regulares.

A influência do contexto no impacto dos professores temporários também é destacada por Chudgar (2015). A autora conduziu uma extensa pesquisa sobre professores temporários em cinco países africanos e mostrou que as condições de emprego desses professores são essenciais para explicar variações em seu desempenho. Por exemplo, na Guiné, onde a contratação de professores temporários foi cuidadosamente planejada, o efeito foi consistentemente positivo e não foram encontradas grandes diferenças entre professores contratados e professores do funcionalismo público. Isso é atribuído ao fato de que as diferenças salariais entre professores regulares e temporários eram menores na Guiné em comparação a outros países, e ao fato de que a Guiné exigia um nível mínimo de qualificação dos candidatos e implementava um programa de treinamento voltado especificamente para professores temporários. Em contraste, em Benim, a associação entre professores temporários e desempenho dos alunos foi negativa. Este país tinha uma das maiores diferenças salariais entre professores permanentes e temporários. Além disso, a substituição de professores permanentes por professores temporários com salários e qualificações mais baixos contribuiu para a perda de prestígio da profissão docente.

Por outro lado, a literatura sugere que, quando professores temporários são contratados localmente, eles geralmente estão sujeitos a uma **supervisão mais rigorosa pela comunidade escolar e pela unidade de contratação. Essa pressão pode incentivá-los a ter um melhor desempenho**, já que sua continuidade no emprego e sua promoção a uma posição permanente dependem dos resultados obtidos. Nessa linha, Bourdon et al. (2010) encontraram resultados positivos em relação ao uso de professores temporários no desempenho acadêmico dos alunos em Mali. Segundo os autores, neste caso, os baixos salários e a menor formação inicial foram compensados pelo efeito positivo do acompanhamento próximo dos pais. Muitos desses professores eram agentes comunitários, contratados e pagos diretamente pelos pais, então seu trabalho dependia inteiramente da satisfação das famílias.

Da mesma forma, Duflo et al. (2015) analisaram o efeito de uma intervenção que alocou aleatoriamente recursos às escolas para a contratação local de um professor temporário adicional, com renovação sujeita ao desempenho e com um quarto do salário dos professores regulares. Os autores descobriram que, embora a redução da proporção aluno-professor não tenha tido um impacto significativo no desempenho acadêmico dos alunos designados para

professores regulares, ela melhorou o desempenho dos alunos designados para professores temporários. Possíveis explicações incluem o fato de que os professores apresentaram menores taxas de absenteísmo, enquanto os professores regulares reduziram seu esforço em resposta à intervenção. Os autores argumentam que os professores temporários provavelmente fizeram um grande esforço na expectativa de eventualmente conseguir um contrato permanente. Além disso, muitos dos professores temporários que tiveram bom desempenho obtiveram contratos permanentes, sugerindo a possibilidade de que essa expectativa pode ter incentivado um esforço maior da parte deles.

Na Índia, Muralidharan e Sundararaman (2013) e Agarwal e Reis (2018) descobriram que, apesar das piores condições de trabalho e das qualificações mais baixas, os professores temporários são tão eficazes quanto os professores regulares. Segundo Muralidharan e Sundararaman (2013), os professores temporários têm menor probabilidade de absenteísmo em comparação aos professores regulares. Além disso, Agarwal e Reis (2018) observaram que, embora não haja diferenças formais na supervisão de ambos os tipos de professores, as evidências apontam que aqueles que vêm da mesma comunidade local são mais eficazes, o que pode indicar maior proximidade social ou aumento do monitoramento.

Na América Latina, evidências sugerem que os processos de seleção para contratação de professores temporários costumam ser menos rigorosos, pois são projetados para atender às necessidades imediatas de ensino. Em contrapartida, os concursos para cargos efetivos são mais exigentes e, em alguns países, têm múltiplas etapas de avaliação (Bertoni et al., 2020b). Além disso, as vagas temporárias geralmente se concentram em áreas vulneráveis e remotas, que enfrentam maior escassez de candidatos qualificados (Bertoni et al., 2020a).

Na Colômbia, Ayala Guerrero (2017) descobriu que uma maior proporção de professores temporários nas escolas secundárias diminuiu significativamente o desempenho médio dos alunos em testes padronizados. Segundo o autor, apenas 9% desse efeito pode ser explicado pela menor qualificação dos professores. O restante pode ser devido a fatores como menor motivação ou maiores taxas de absenteísmo dos professores, embora o estudo não apresente evidências para esse ponto.

A contratação de professores temporários não altera apenas as credenciais acadêmicas exigidas, mas também as condições de trabalho oferecidas. Essas condições de trabalho incluem a instabilidade do emprego inerente a esse tipo de contrato e salários mais baixos. Marotta (2019) analisou o impacto dos professores temporários no estado de São Paulo, onde eles têm as mesmas responsabilidades dos professores efetivos, mas com salários menores e sem estabilidade no emprego. Ao mesmo tempo, embora suas credenciais acadêmicas sejam inferiores às dos funcionários permanentes, as diferenças não são tão marcantes quanto em outros sistemas estudados na literatura. No entanto, o autor constatou que, em comparação com os professores em cargos permanentes, os professores temporários

têm menos comprometimento com a escola, ou seja, são menos propensos a colaborar na concepção do programa pedagógico, participar da tomada de decisões da escola, servir no conselho escolar ou dedicar tempo ao planejamento de suas aulas. Além disso, eles têm um senso de pertencimento mais fraco e oferecem menos apoio e feedback aos alunos.

Nesse sentido, no Peru, Alcázar et al. (2006) identificaram que os professores temporários têm maior probabilidade de se ausentar da escola e buscar outras fontes de renda. Os autores sugerem que fatores como menores benefícios econômicos e motivação poderiam explicar esse fato. Eles também ressaltam que muitos professores temporários tiveram a oportunidade de se tornarem efetivos em anos anteriores aos considerados no estudo, o que pode indicar que aqueles que permaneceram temporários são aqueles com pior perfil.

Por sua vez, Estrada e Lombardi (2024) estudaram o impacto da concessão de estabilidade no emprego a professores temporários no Chile por meio de uma política que, em 2014, obrigou os administradores da educação pública a conceder contratos permanentes a professores temporários com pelo menos três anos consecutivos de experiência. Os autores descobriram que a medida reduziu significativamente a rotatividade de professores no sistema público. Entretanto, essa redução na rotatividade foi significativa apenas entre os professores com os piores e melhores desempenhos no ano inicial do estudo. No entanto, os autores descobriram que a política reduziu significativamente a aprendizagem de alunos designados a professores de baixo desempenho no ano base. Os autores do estudo concluem que tais políticas podem ser uma faca de dois gumes: por um lado, elas retêm funcionários de alto desempenho, mas ao custo de tornar mais difícil separar e motivar funcionários de baixo desempenho.

Em resumo, a literatura analisada indica que o impacto dos professores temporários na aprendizagem dos alunos depende de vários fatores-chave:

1. Qualificações do corpo docente: quem são os professores temporários e como suas credenciais acadêmicas e preparação diferem dos professores permanentes.

2. Condições de trabalho dos professores temporários: aspectos como salário, estabilidade no emprego, entre outros.

3. Monitoramento de professores temporários: supervisão e pressão de trabalho a que estão sujeitos.

Nas próximas seções, analisar-se-á esse contexto em relação a oito países da América Latina e do Caribe, aprofundando-se em cada um desses três fatores.

O **Quadro 1** resume a literatura revisada nesta seção, destacando o efeito estimado dos professores temporários no desempenho acadêmico dos alunos.

Quadro 1.

Resumo da literatura sobre professores temporários e seu impacto no desempenho acadêmico dos alunos

Estudo	País	Contexto	Características da contratação	Conclusão
Vegas e De Laet (2003)	Togo	Demanda crescente por educação primária e déficits orçamentários.	- Salários e benefícios mais baixos. - Menos Qualificações.	Alunos de professores temporários sistematicamente apresentam desempenho inferior
Bourdon et al. (2010)	Togo, Nigéria e Mali	Demanda crescente por educação primária e déficits orçamentários	- Salários e benefícios mais baixos. - Menos Qualificações.	- Mali: Efeito positivo, atribuível ao monitoramento rigoroso. - Nigéria: Efeito negativo. - Togo: Efeito misto. Inicialmente, os professores temporários eram monitorados de perto, mas isso diminuiu gradualmente com o tempo.
Lei et al. (2018)	China	Atrair professores para escolas rurais com vagas difíceis de preencher.	- Salários e benefícios mais baixos. - Menos Qualificações.	Efeito negativo em comparação com professores regulares.
Duflo et al. (2015)	Quênia	RCT: Fornecer recursos aleatoriamente para escolas contratarem um professor temporário localmente	- Salários menores - Renovação sujeita ao desempenho.	Efeito positivo: O desempenho acadêmico dos alunos designados para professores temporários melhorou. Não houve efeito sobre os alunos dos professores regulares, apesar da diminuição da proporção aluno-professor.
Muralidharan e Sundararaman (2013)	Índia	RCT: Contratação de um professor temporário adicional.	- Salários menores - Menos qualificações	Alunos em escolas com um professor adicional tiveram desempenho significativamente melhor do que aqueles em escolas do grupo de controle.
Agarwal e Reis (2018)	Índia	Maior necessidade de acesso à educação.	- Salários menores - Menos qualificações	Não há diferenças significativas no valor agregado entre um professor temporário e um professor regular.
Ayala Guerrero (2017)	Colômbia	Mudança legislativa que aumentou a proporção de professores temporários no sistema.	Contratação fora do sistema meritocrático estabelecido para professores regulares.	Efeito negativo no desempenho dos alunos no teste padronizado realizado no final do ensino escolar.
Marotta (2019)	Brasil	Contratação de professores temporários para resolver problemas de escassez de professores.	- Salários menores - Menos qualificações	Efeito negativo, principalmente em relação aos alunos de baixa renda.
Estrada e Lombardi (2024)	Chile	Política de concessão de contratos permanentes a professores temporários com pelo menos três anos consecutivos de experiência.	Contratação direta de professores temporários; concurso público para titulares.	A política teve um efeito negativo na aprendizagem de alunos designados a professores com baixo desempenho inicial, mas reduziu a rotatividade de professores.

Fonte: Elaboração própria, com base nos estudos citados.

3 PANORAMA DOS PROFESSORES TEMPORÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Como o nome sugere, **um professor temporário é alguém que ocupa um cargo de ensino por um período específico de tempo.** Este estudo analisa especificamente os professores que, estando fora do sistema escolar, ingressam para preencher uma vaga ou contrato temporário de um ou mais anos letivos, o grupo mais comum e com maior impacto na América Latina e no Caribe.

Na região, há outros dois tipos de trabalho temporário relacionados ao ensino. O primeiro é o professor substituto, que cobre temporariamente as funções de outro professor por um curto período, como licença médica ou licença-maternidade. A principal distinção entre um professor temporário e um substituto é que o primeiro assume a mesma carga de trabalho e responsabilidades de um professor permanente durante todo o ano letivo, enquanto o substituto cobre ausências curtas.

O segundo caso corresponde aos **professores efetivos que assumem vagas temporárias para completar sua jornada de trabalho.** Isso ocorre principalmente em sistemas com

professores permanentes, de meio período, que buscam completar suas horas preenchendo uma vaga temporária. Esse número é comum em países como o Brasil (Marotta, 2019; Elacqua e Marotta, 2020). Tanto esse tipo de professor permanente, que assume cargos temporários, quanto os professores substitutos estão fora do enfoque deste estudo.

Nas seções a seguir, descreveremos em detalhes o que significa ser um professor temporário em oito países da América Latina e do Caribe: Equador, Peru, Colômbia, Guiana, Brasil, Chile, Costa Rica e Argentina. Também analisaremos as características desses professores em relação aos critérios de seleção e suas condições de trabalho.

Todas as informações apresentadas nestas seções foram coletadas diretamente pelos autores em colaboração com especialistas locais do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para isso, elaboramos um questionário com o objetivo de identificar o que significa ser um professor temporário, como esses professores são selecionados e alocados e quais são suas condições de trabalho. Este questionário foi aplicado por meio de entrevistas virtuais com membros das autoridades educacionais de cada país.

A seguir, apresenta-se uma análise por país, que explora as particularidades dos sistemas de recrutamento temporário de professores em cada um dos oito países estudados.



Equador:

Duas abordagens para atender às suas necessidades educacionais

No Equador, há dois tipos de contratos para professores temporários: **nomeação provisória e contrato ocasional**. Ambos são temporários por natureza, mas diferem no tipo de vaga. As vagas de contratação temporária possuem financiamento de longo prazo, enquanto as vagas de contrato eventual são criadas para atender necessidades específicas e desaparecem quando estas são resolvidas.



Peru:

Flexibilidade na contratação para atender necessidades temporárias

Assim como no Equador, um professor temporário no Peru é definido com base na natureza da vaga. Neste caso, os professores temporários são aqueles que preenchem uma **vaga eventual**, que diferentemente dos chamados **cargos orgânicos**, carecem de financiamento de longo prazo e são definidos anualmente no **processo de racionalização**, que determina as vagas necessárias em função da matrícula nacional e do número de professores permanentes no sistema. Vagas temporárias podem cobrir necessidades de curto prazo ou substituir vagas organizacionais que não tenham um corpo docente permanente.

Esses tipos de vagas temporárias podem ser preenchidas por professores aprovados ou reprovados no concurso para professores permanentes, embora os primeiros tenham

prioridade para preencher essas vagas. Em geral, os professores que passam no concurso e ocupam cargos temporários o fazem porque não conseguem obter uma vaga orgânica de sua preferência, principalmente porque só se candidatam a vagas com alta procura.



Colômbia:

Soluções para a falta de candidatos elegíveis

Na Colômbia, os professores temporários preenchem dois tipos de vagas: **vagas permanentes**, preenchidas temporariamente por professores provisórios devido à falta de candidatos elegíveis no concurso centralizado, e cuja duração depende exclusivamente da eventual designação definitiva do cargo. Há, também, **vagas temporárias**, que cobrem breves ausências dos titulares e que estão fora do enfoque deste estudo.

Existe uma terceira categoria de professores temporários, que surge das chamadas **unidades temporárias**, criadas pelas entidades territoriais para atender a processos ou atividades extraordinárias, cuja contratação é determinada por estudos técnicos, realizados periodicamente pelas entidades territoriais, para determinar o número de professores que serão necessários em plantas temporárias e provisórias para vagas permanentes.



Guiana:

Critérios acadêmicos para definir o status docente

Na Guiana, o status de um professor (permanente ou temporário) depende de suas credenciais acadêmicas. Em particular, aqueles que se formaram na instituição de ensino superior responsável pela formação de professores no país, e passaram com sucesso no período probatório, podem atuar como professores permanentes. Professores que não atendem a esse requisito só podem se candidatar a cargos temporários.



Brasil:

Flexibilidade regional na ausência de concursos para efetivos

No Brasil, os professores temporários são contratados por meio de processo seletivo simplificado, geralmente baseado na análise de titulação e experiência. Os contratos têm datas de início e término pré-estabelecidas, mas podem ser renovados de acordo com as regras de cada região. Esses professores costumam suprir a falta de professores efetivos (vagas, faltas, afastamentos) ou apoiar a expansão das redes de ensino, atuando em programas específicos.

Os professores que ocupam cargos temporários no Brasil podem ser de dois tipos: os que não passam no concurso para professores efetivos e os que não tiveram oportunidade de participar de nenhum concurso, devido à baixa frequência com que são ocupados.



Chile:

Contratação direta com descrição

No Chile, professores temporários são todos aqueles professores cujos contratos têm duração limitada. Em tese, a contratação de professores temporários é reservada exclusivamente para substituir um professor efetivo que esteja temporariamente afastado do cargo (professor substituto) ou para executar uma tarefa específica de curto prazo. Entretanto, na prática, o tipo de contrato a ser oferecido (temporário ou permanente) fica a critério do responsável pela contratação, sendo comum que ele ofereça, ao menos inicialmente, um tipo de contrato temporário.



Costa Rica:

Posições temporárias flexíveis com opção de permanência

Na Costa Rica, os professores temporários são chamados de **interinos**, de acordo com o Ministério da Educação, e incluem: **substitutos**, que substituem temporariamente o titular, **e professores interinos em vagas puras**, contratados temporariamente para necessidades específicas sem garantia de continuidade. Se, após um certo período de tempo, for determinado que a vaga ocupada pelo professor interino deve ser preenchida em caráter permanente, é permitida a contratação do professor interino como professor por tempo indeterminado, na titularidade do referido cargo. De fato, uma nova lei promulgada neste país exige que professores interinos que ocupam o mesmo cargo por mais de dois anos sejam nomeados por tempo indeterminado.



Argentina:

Soluções temporárias para vagas e reestruturações

Na Argentina, os professores temporários também são chamados de interinos. Eles preenchem cargos vagos ou cobrem horas-aula vagas, e sua função termina quando: o cargo ou as horas de ensino são eliminados (por modificações nas estruturas, mudanças nos programas ou planos de estudo, fechamento ou fusão de escolas, graus, cursos ou horários), ou quando tais tarefas são assumidas por funcionários efetivos que ingressam por meio de processos de admissão, promoção, transferência, readmissão ou realocação.

4 O QUE SIGNIFICA SER PROFESSOR TEMPORÁRIO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Nesta seção, analisamos as condições de contratação de professores temporários nos oito países em estudo, com enfoque em três aspectos principais: as **credenciais acadêmicas** necessárias para trabalhar como professor temporário nos diferentes sistemas; as **condições de trabalho** em que esses professores são contratados e o **nível de monitoramento ou supervisão** a que estão sujeitos.

4.1. Requisitos de seleção e atribuições

Em grande parte da América Latina e do Caribe, os processos de seleção e designação de professores temporários geralmente diferem significativamente daqueles aplicados aos professores permanentes. Uma das **principais diferenças** está nos **requisitos mínimos que os professores devem cumprir para obter uma posição permanente em comparação a uma temporária**, o que pode ter implicações importantes nas qualificações do professor contratado. Essas diferenças impactam na composição do grupo de candidatos que optam por esses cargos. Este ponto é analisado abaixo nos países do nosso estudo.

Tanto no **Peru** quanto na **Colômbia**, os cargos temporários são atribuídos em duas fases:

Primeira fase: candidatos aptos a vagas permanentes

Primeiro, as vagas são oferecidas aos candidatos que preencheram todos os requisitos do sistema regular, mas não obtiveram uma posição permanente. Isso ocorre principalmente quando os candidatos se candidatam apenas para cargos com alta demanda.

No Peru, os professores que passaram no **Exame Nacional Único para o Concurso de Nomeação - Prueba Única Nacional del Concurso de Nombramiento (PUN)**, mas não obtiveram uma vaga permanente, acessam primeiro as vagas temporárias. Eles recebem uma classificação com base em seu desempenho na PUN, e as vagas são concedidas no nível das **Unidades Locais de Gestão Educacional - Unidades de Gestión Educativa Local UGEL**¹.

Da mesma forma, na Colômbia, os professores na lista de candidatos elegíveis para vagas permanentes têm prioridade para cargos temporários. A atribuição segue uma ordem de pontuação dentro das Entidades Territoriais Certificadas - **Entidades Territoriales Certificadas (ETC)**², que gerenciam o serviço educacional em suas respectivas jurisdições.

Segunda fase: seleção por arquivos

Quando as vagas ficam disponíveis após a primeira fase, a seleção e o recrutamento são realizados de acordo com critérios adicionais. No Peru, quatro aspectos são avaliados: (i) formação acadêmica, (ii) educação continuada, (iii) experiência de trabalho e (iv) méritos (resultado PUN). Com base nesses critérios, cada professor recebe uma pontuação e uma classificação de inscrição. As UGELs divulgam os resultados por meio de chamada pública para outorga de vagas segundo essa classificação. Embora as credenciais acadêmicas sejam avaliadas, o sistema permite a contratação de professores sem diploma de ensino superior, o que é particularmente importante em áreas com dificuldades para preencher vagas.

No caso da **Colômbia**, a seleção e a alocação são realizadas por meio do chamado **Sistema de Ensino, um processo centralizado que avalia estudos e experiência**. Este sistema pondera os critérios de forma diferente dependendo do contexto (rural, urbano ou de difícil acesso). O Sistema Educacional impõe uma qualificação de terceiro nível como requisito mínimo. Os candidatos se inscrevem diretamente na vaga de seu interesse, ou seja, se inscrevem no nível da instituição ou faculdade. Para cada vaga, com base na pontuação da inscrição, o sistema pré-seleciona uma lista de candidatos. A partir daqui, o ETC verifica os documentos e requisitos credenciados pelos candidatos pré-selecionados. Eles também podem desenvolver uma fase adicional que consiste em uma entrevista ou teste escrito. Se

1. As Unidades Locais de Gestão Educacional são unidades descentralizadas do Ministério da Educação e são responsáveis por gerenciar e supervisionar a educação dentro de sua jurisdição.

2. Na Colômbia, uma **Entidade Territorial Certificada (ETC)** é uma entidade pública com autoridade para gerenciar e administrar o serviço educacional em sua jurisdição. Essas entidades são responsáveis por fornecer serviços educacionais nos níveis pré-escolar, fundamental e médio em seus territórios. Os ETCs podem ser departamentos, distritos ou municípios que atendem aos requisitos estabelecidos pelo Ministério da Educação.

não houver candidatos e a vaga tiver sido publicada novamente diversas vezes, o sistema permite que a posição seja oferecida diretamente.

O **Equador** também tem um **sistema centralizado de designação de professores temporários**, chamado Educa Empleo, que, no entanto, opera de forma diferente do Peru e da Colômbia. As vagas do Educa Empleo não são destinadas prioritariamente aos candidatos aprovados no concurso centralizado para docentes efetivos, embora um dos critérios avaliados seja o desempenho do candidato na prova de conhecimentos deste concurso (caso o candidato não tenha participado do concurso, recebe uma pontuação zero neste item). **As vagas são atribuídas on-line por meio de um algoritmo automatizado** que leva em consideração as notas dadas aos professores que se candidatam a cada uma das posições oferecidas, bem como suas preferências. Esta pontuação é determinada de acordo com três critérios: (i) desempenho em testes de conhecimento, (ii) credenciais educacionais, (iii) experiência de ensino.

Todos os professores que se candidatam ao sistema Educa Empleo devem ter pelo menos um diploma de nível superior. As vagas que não recebem candidatos ou permanecem sem designação são declaradas nulas, permitindo sua vinculação descentralizada sem a necessidade de passar pelo processo do Educa Empleo.

No Peru, Colômbia e Equador, os sistemas de seleção e designação de professores temporários geram dois perfis de candidatos/professores em termos de qualificação. Primeiro, há professores que não atendem aos requisitos para uma posição permanente. Em segundo lugar, há professores que são igualmente qualificados como professores efetivos, mas que não conseguem uma vaga, seja pela baixa frequência de concursos para professores efetivos, seja porque se candidatam a vagas com alta demanda. Este último geralmente ocorre em áreas mais urbanas, onde há maior congestionamento de solicitantes.

O primeiro caso é mais prevalente no Peru, um país onde muitos professores acabam com contratos temporários após não passarem no Teste Nacional Único. Entretanto, na Colômbia, grande parte dos professores temporários surge devido à baixa frequência de concursos para professores permanentes³. O Equador apresenta um caso misto, no qual é mais comum encontrar professores temporários que não atendem aos requisitos para serem professores permanentes em áreas remotas, onde preencher vagas é mais difícil.

No **Brasil**, a seleção e a **lotação** de professores, tanto efetivos quanto temporários, ocorrem de forma **centralizada**, e a **definição de regras específicas de contratação é de responsabilidade de cada rede de ensino (federal, estadual ou municipal)**⁴. Em geral, **instrumentos de mensuração da competência dos candidatos (aulas práticas ou testes objetivos) não são utilizados para seleção de professores temporários, embora sejam**

3. Neste país, os dois últimos concursos de ensino foram realizados em 2019 e 2023, o que significa que já se passaram quatro anos sem que um novo concurso fosse realizado.

4. Para más información sobre cómo seleccionan y asignan docentes permanentes en Brasil, ver Elacqua et al. 2024.

amplamente utilizados para seleção de professores efetivos. Por exemplo, em Recife, os critérios para contratação de professores temporários são exclusivamente qualificação acadêmica e experiência profissional, dando prioridade a candidatos mais velhos em caso de empate. Nas séries iniciais, é permitida a contratação de professores sem qualificação de nível superior. Nas séries finais, esse título é obrigatório. Em geral, o título é um dos fatores a serem avaliados durante o processo seletivo. Por exemplo, nos estados de São Paulo e Espírito Santo, não é permitida a contratação de professores temporários que não tenham curso superior. No entanto, sujeito ao cumprimento desse requisito de qualificação mínima, a seleção e a designação de trabalhadores temporários também são realizadas exclusivamente com base na formação acadêmica e nos anos de serviço.

Em contrapartida, o sistema de seleção de professores efetivos no Brasil inclui provas de conteúdo e provas práticas para avaliar a competência do candidato para o cargo ao qual está se candidatando. Isso poderia explicar a maior preparação dos professores permanentes em comparação aos temporários. Entretanto, na prática isso nem sempre acontece, pois muitos professores ingressam no sistema educacional apenas como professores temporários devido à baixa frequência de realização de concursos públicos para professores efetivos. De fato, das redes municipais do Brasil, cerca de 30% realizaram o último concurso entre cinco e nove anos atrás, e quase 10% não realizam concurso público há mais de 15 anos. Apenas 37% o fizeram há menos de cinco anos Elacqua et al. (2024).

Na **Costa Rica**, o sistema de contratação de professores temporários é semelhante ao de Recife. Professores interessados em serem incluídos em uma **lista de candidatos elegíveis** são chamados periodicamente, esta lista é organizada **de acordo com as pontuações obtidas com base em credenciais acadêmicas e experiência de trabalho**. Cada professor deve indicar a localização geográfica onde deseja trabalhar. Esta lista de candidatos elegíveis é usada para selecionar professores permanentes e temporários. **Professores certificados e não certificados podem participar do processo, porém professores certificados têm maior prioridade na classificação**. Quando uma vaga temporária é aberta, a autoridade educacional oferece o cargo a cada membro da lista de candidatos interessados elegíveis naquela localização geográfica, em ordem de prioridade⁵.

Um sistema semelhante é usado na **Argentina**. Embora cada província tenha o poder discricionário de determinar como o histórico dos candidatos é avaliado, **o professor com a pontuação mais alta tem prioridade para escolher a vaga de seu interesse**, e assim por diante até que todas as vagas sejam preenchidas. Somente escolas particulares contratam seus professores diretamente. Diferentemente da Costa Rica, **um dos requisitos que todos os professores, temporários e permanentes, devem cumprir é ter diploma de ensino**.

5. Caso a vaga tenha duração igual ou inferior a 35 dias, é gerida pelas direções regionais. Para vagas com duração superior a 35 dias, a gestão fica a cargo dos escritórios centrais.

Tanto na Costa Rica quanto na Argentina, diferentemente de outros países analisados acima, não são utilizados testes ou outros instrumentos para determinar a idoneidade dos candidatos.

O **Chile** tem um **sistema de seleção e designação de professores mais descentralizado**. A contratação de professores efetivos nas escolas públicas é de responsabilidade da **autarquia local, que deve abrir concurso público para preenchimento dessas vagas**. Já para os **professores temporários, é permitida a contratação direta, sem necessidade de concurso público**. Em ambos os casos, não há regras padronizadas, requisitos específicos ou testes de conhecimento obrigatórios para se qualificar para uma posição de ensino. Essa falta de uniformidade significa que não há diferença clara nas qualificações e credenciais acadêmicas entre professores temporários e permanentes.

Por fim, a **Guiana** usa **um sistema radicalmente diferente do resto dos países da região**. Neste país, as credenciais acadêmicas determinam se um professor é temporário ou permanente. Por definição, professores temporários têm credenciais mais baixas. Da mesma forma, para obter uma vaga temporária na Guiana, é necessário ser aprovado em todas as seções do **Exame Final do Ensino Secundário (CSEC)**.

4.2. Condições de trabalho: estabilidade no emprego, diferenças salariais, acesso à formação e carga de trabalho

As condições de trabalho dos professores temporários e efetivos apresentam diferenças significativas, além daquelas relacionadas aos requisitos de contratação, discutidas na subseção anterior. Segundo a literatura internacional, essas disparidades podem ter um impacto significativo no desempenho dos professores, medido por meio do desempenho acadêmico de seus alunos. As principais diferenças nas condições de trabalho de ambos os tipos de professores são descritas abaixo.

Uma das principais diferenças entre professores temporários e permanentes é, como o nome sugere, a **estabilidade no emprego**. Por definição, professores temporários não têm garantia de estabilidade em longo prazo. No entanto, o período que eles podem permanecer em um cargo varia dependendo do país e do tipo de contrato.

Por exemplo, no **Equador**, professores com nomeações provisórias permanecem no cargo até que um professor permanente que tenha passado em um concurso preencha a vaga. Em contrapartida, professores temporários com contratos ocasionais renovam seus contratos anualmente, desde que a necessidade que deu origem à vaga persista e haja financiamento disponível.

Na **Colômbia**, professores temporários enfrentam um cenário semelhante. Neste país, professores temporários que preenchem vagas permanentes não têm um limite máximo de tempo em seus contratos. De fato, há professores que ocupam esses tipos de cargos por

15 a 20 anos, embora esses casos sejam raros devido ao número de concursos realizados para nomear professores efetivos. A rescisão do contrato está condicionada ao preenchimento da vaga em caráter permanente. **Os contratos dos professores temporários** terminam quando o estudo técnico anual determina que a vaga não é mais necessária. Em teoria, esse estudo técnico deve ser realizado anualmente. Contudo, na prática, essas revisões nem sempre são realizadas anualmente, pois as entidades territoriais relutam em reduzir o número de cargos.

Ao contrário do Equador e da Colômbia, no **Peru, Brasil e Costa Rica, o contrato para professores temporários tem duração determinada**. No **Peru**, tem **duração estrita de um ano**, sem possibilidade de renovação. Caso o professor deseje obter um novo contrato temporário, ele deverá passar por todo o processo de contratação novamente, sem garantia de obter o mesmo cargo de volta. Em **Recife** (Brasil), os professores temporários são contratados por um **período inicial de dois anos**, renovável por até oito anos, enquanto a escola desejar mantê-los. Em **São Paulo** (Brasil), o contrato inicial é de um ano, renovável até três anos, enquanto no **Espírito Santo** (Brasil), o contrato inicial também é de um ano, com possibilidade de renovação conforme as necessidades do sistema. Na **Costa Rica**, a duração dos contratos temporários é pré-definida no momento em que a vaga é oferecida. Os contratos podem variar de alguns dias a vários anos, dependendo da necessidade específica, sem diretrizes gerais sobre duração. Na **Guiana**, o contrato de professores temporários também tem duração finita pré-determinada; no entanto, eles podem ser renovados caso não haja candidatos qualificados para preencher a vaga ao final do contrato.

Um caso intermediário em termos de estabilidade de emprego é o do **Chile**. Neste país, **o contrato dos professores temporários deve ser renovado anualmente, sem limite de número de renovações**. Na prática, isso permite que muitos professores trabalhem por tempo indeterminado, renovando seus contratos a cada ano. No entanto, essa situação permite que, uma vez encerrado o contrato, o professor possa ser demitido sem indenização, o que gera maior instabilidade em relação aos professores efetivos.

Outra grande diferença nas condições de trabalho dos professores permanentes e temporários é o salário. No **Equador e em Recife** (Brasil), os professores temporários recebem um salário menor do que os professores permanentes. Na **Colômbia**, embora ambos os tipos de professores possam ingressar na mesma escala salarial, apenas os professores efetivos podem avançar nela. No **Peru**, os professores temporários recebem o mesmo salário-base que os professores permanentes, mas esse salário não aumenta com a experiência. Ambos os tipos de professores recebem bônus por trabalhar em áreas remotas ou de difícil acesso. Em contrapartida, no **Espírito Santo** (Brasil), o salário-base (meio período) dos trabalhadores temporários é maior que o dos trabalhadores efetivos. Na **Argentina, São Paulo (Brasil) e Costa Rica**, o salário-base é o mesmo para ambos os tipos de professores. Na Costa Rica, as diferenças salariais dependem exclusivamente de credenciais acadêmicas, não de status temporário ou permanente.

O **acesso ao treinamento também é diferente em alguns sistemas educacionais**. Por exemplo, no **Ecuador**, tanto professores temporários quanto permanentes têm acesso a treinamento gratuito do Ministério da Educação. No entanto, a formação de terceiro ou quarto nível só é oferecida a professores com contratos permanentes, uma vez que eles devem retribuir o benefício trabalhando pelo dobro da duração da formação, algo que não pode ser garantido com contratos temporários. No **Peru e na Colômbia**, professores temporários não têm acesso ao treinamento. Em contraste, na **Costa Rica, Argentina e São Paulo** (Brasil), ambos os tipos de professores têm acesso à formação. No caso do **Espírito Santo** (Brasil), há cursos de formação abertos a todos os professores, mas também programas exclusivos para professores efetivos.

Por fim, em geral, **a carga horária dos professores temporários é semelhante à dos professores permanentes, com algumas exceções**. Por exemplo, no **Peru**, o sistema prioriza que os professores permanentes tenham o máximo de horas disponíveis. Alguns têm até cinco contratos, o que deixa os trabalhadores temporários com menos horas contratuais. Na **Costa Rica**, a carga de trabalho é comparável para ambos os tipos de professores, mas os professores temporários não podem complementar seus contratos com nomeações adicionais ou cargos administrativos.

4.3. Monitoramento

A análise da literatura internacional sugere que **o monitoramento é um elemento-chave** no desempenho de professores temporários (Bourdon et al., 2010; Chudgar et al., 2014; Duflo et al., 2015). Esses estudos sugerem que **um monitoramento do desempenho dos professores mais próximo, feito por diretores de escolas, pais e comunidades locais é um mecanismo importante para entender porque a contratação de professores temporários tem um efeito positivo no desempenho dos professores em alguns contextos acadêmicos de seus alunos**.

Nos países analisados neste estudo, não é comum que comunidades locais e pais estejam diretamente envolvidos no recrutamento e supervisão de professores temporários. Entretanto, essa abordagem pode representar uma oportunidade para melhorar o desempenho desses professores, uma vez que evidências apontam para impactos positivos dessas práticas no desempenho acadêmico dos alunos. No entanto, para implementar essas práticas de forma eficaz, seria essencial garantir que os processos de aquisição locais sejam transparentes e competitivos, evitando assim potenciais casos de corrupção.

Evidências internacionais também sugerem que vincular a renovação de contratos temporários ao desempenho dos professores pode ser um incentivo positivo (Duflo et al., 2015). Em geral, na região, a renovação de contratos temporários independe

do desempenho do professor, exceto em casos específicos. Por exemplo, no **Peru**, os professores temporários devem participar anualmente do concurso para professores permanentes para continuarem a ser elegíveis para uma vaga temporária, o que cria incentivos para se preparar e passar no concurso, garantindo assim maior estabilidade no emprego a longo prazo. Em **Recife** (Brasil), os contratos temporários são renováveis por até oito anos, após um período inicial de dois anos de serviço. A renovação depende de uma avaliação realizada pela escola onde o professor trabalha, o que também cria um incentivo ao bom desempenho, embora não esteja claro se tal avaliação é baseada em critérios objetivos de desempenho. Por fim, no estado de **São Paulo**, todos os professores, temporários e permanentes, são obrigados a participar de processos de avaliação anual, o que introduz um componente de monitoramento regular de seu desempenho.

A seguir, apresenta-se um Quadro, resumindo os principais aspectos discutidos nesta seção sobre professores temporários nos países analisados.

Quadro 2:

Resumo das características de contratação de professores temporários por país

País	Tipos de temporários	Sistema de contratação	Condições de trabalho
Equador	• Nomeação Provisória: Vaga com financiamento de longo prazo. • Contrato eventual: Vaga criada para uma necessidade específica.	• Sistema centralizado de seleção e atribuição: Educa Empleo. • Em escolas com vagas difíceis de preencher, o distrito pode selecionar o professor. • Requisito: ensino superior completo	• Salário: menor que o dos professores efetivos. • Estabilidade no emprego: Vínculo até a chegada de um professor concursado ou até que cesse a necessidade. • Não é permitida qualquer mudança de cargo.
Peru	Professores contratados: preenchem vagas temporárias revisadas anualmente.	• Sistema centralizado: 1. Vagas oferecidas aos professores elegíveis do concurso permanente de professores, em ordem de classificação. 2. Havendo vagas disponíveis, será realizada avaliação por meio de processos. • Requisito: É permitida a contratação de professores sem habilitação de nível superior.	• Salário: O mesmo salário-base dos professores regulares. Ele não aumenta com a experiência. • Estabilidade no emprego: Duração estrita de um ano. • Não é garantido um contrato com número máximo de horas.
Colômbia	• Provisório em caso de vaga permanente: Ocupado até a chegada de um professor permanente. • Funcionários temporários: vagas criadas para uma necessidade ou programa específico.	• Sistema centralizado: 1. Vagas oferecidas aos aptos ao concurso permanente, por ordem de classificação. 2. Se houver vagas disponíveis, elas serão atribuídas por meio do Sistema Maestro. • Requisito: é necessário pelo menos um diploma de curso superior.	• Salário: mesmo salário base dos professores efetivos. Não são permitidas alterações na escala salarial. • Estabilidade no emprego: Duração relativa, dependendo da chegada de um professor permanente ou até que cesse a necessidade.

Guiana	Professores sem diploma de nível superior.	• Sistema centralizado. • As credenciais acadêmicas determinam o tipo de contrato. • Eles devem ser aprovados em todas as seções do exame do ensino médio (CSEC).	• Estabilidade: Duração finita predefinida. Renovável caso não seja encontrado um candidato qualificado para preencher a vaga.
Brasil	Professores não selecionados em concurso público: por baixa frequência de convocações ou não aprovação no concurso.	• Sistema centralizado. • Em Recife, professores sem habilitação de nível superior só podem ser contratados nas séries iniciais. • Em São Paulo e no Espírito Santo é exigido um diploma de nível superior.	• Salário: Mesmo salário-base dos professores efetivos de São Paulo. Salário menor em Recife e maior em Espírito Santo. • Estabilidade no emprego: varia de acordo com a região. Em Recife, contrato inicial de dois anos renovável até oito. Em São Paulo, contrato inicial de um ano, renovável até três. No espírito Santo, contrato inicial de um ano, renovável conforme necessário
Chile	Professores com contrato por tempo determinado.	• Seleção descentralizada. Não há requisitos mínimos padronizados.	• Estabilidade no emprego: Contrato de um ano, renovável a critério da direção.
Costa Rica	Professores contratados para atender a uma necessidade específica.	• Sistema centralizado: vagas oferecidas em ordem de acordo com a lista de candidatos elegíveis. • Participam professores não certificados.	• Salário: mesmo salário-base dos professores permanentes, mas varia dependendo das credenciais do professor. • Estabilidade no emprego: duração pré-determinada no momento da contratação. • Não são permitidas nomeações adicionais nem cargos administrativos.
Argentina	Professores contratados para atender a uma necessidade específica.	• Sistema centralizado: vagas oferecidas por ordem de pontuação. Cada província determina como avalia os antecedentes dos candidatos.	• Salário: Mesmo salário e benefícios dos professores regulares. • Estabilidade no emprego: O contrato termina com a chegada de um professor permanente.

Fonte: elaboração própria.

5 RADIOGRAFIA DO ENSINO TEMPORÁRIO NA REGIÃO

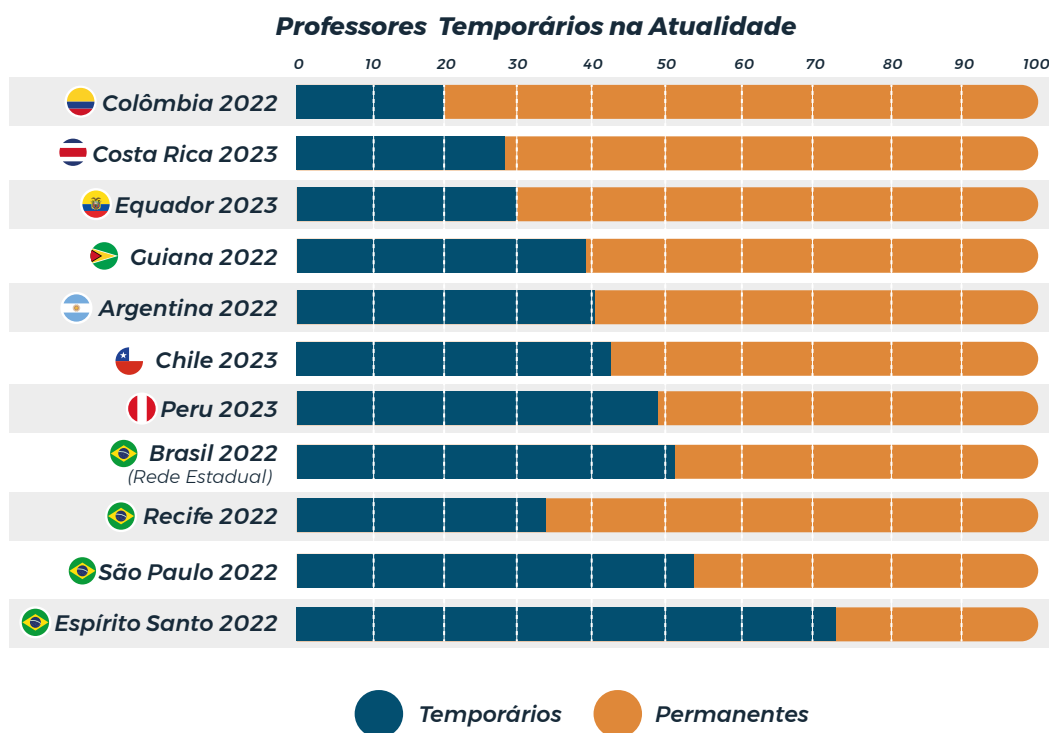
Uma vez compreendido o que significa ser professor temporário na América Latina, esta seção apresenta uma análise quantitativa sobre a prevalência desses professores na região. A análise centra-se em identificar: o **grau de massificação** na contratação de professores temporários; **as diferenças segundo o tipo de escola** que emprega mais professores temporários e a **heterogeneidade entre os países** da região na proporção de professores temporários. As informações quantitativas usadas nesta seção foram fornecidas por especialistas locais do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Prevalência de professores temporários

A **Figura 1** mostra a proporção atual de professores temporários nos oito países estudados. Como primeira observação, **a maioria dos sistemas educacionais tem uma porcentagem maior de professores permanentes**. Entretanto, no Brasil (total), o percentual de professores temporários ultrapassou a barreira dos 50% em 2022. Adicionalmente, vemos que há uma heterogeneidade marcante entre os países analisados, onde o percentual varia de 20% na Colômbia a mais de 70% no estado brasileiro do Espírito Santo.

Figura 1:

Distribuição dos professores por tipo de contrato



Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando dados administrativos de cada país.

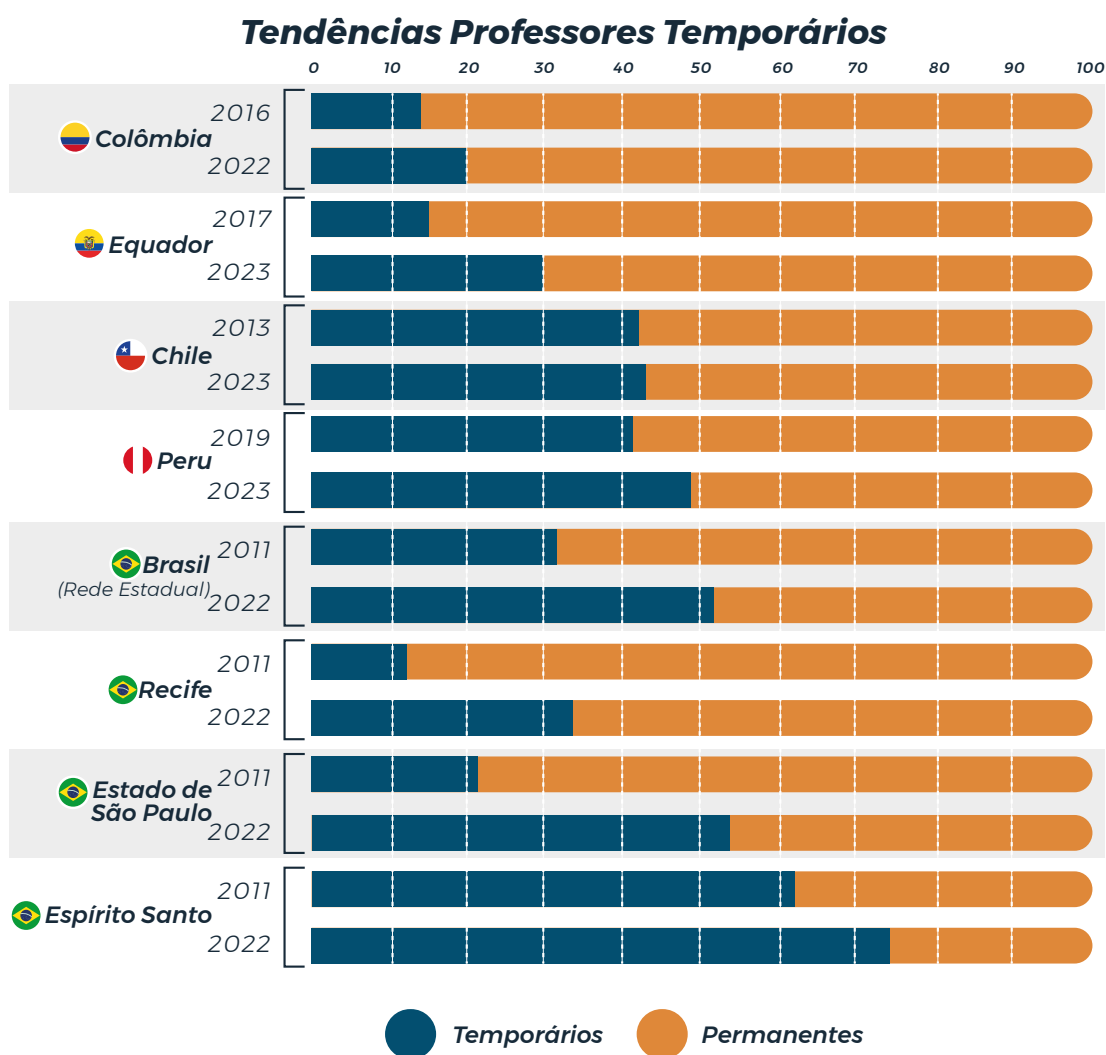
Nota: A figura apresenta a porcentagem de professores com contratos temporários e permanentes no ano mais recente disponível. Inclui dados do Equador, Colômbia, Peru, Costa Rica, Argentina, Chile, Brasil (Total, Espírito Santo, Recife e São Paulo) e Guiana.

Mudanças ao longo do tempo

A **Figura 2** compara a porcentagem de professores permanentes e temporários em dois momentos diferentes para Equador, Colômbia, Chile, Peru e Brasil (total, Recife, Espírito Santo e São Paulo). **Podemos observar que, em geral, exceto no caso do Chile, a porcentagem de professores temporários aumentou em quase todos os países.** O caso mais extremo é o do Brasil, onde essa proporção subiu de 32% para 52% entre 2011 e 2022. Como mencionamos acima, uma das principais causas desse aumento é a baixa frequência de concursos centralizados para professores efetivos.

Figura 2:

Distribuição dos professores ao longo do tempo por tipo de contrato



Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando dados administrativos de cada país. .

Distribuição geográfica e níveis de ensino

Com base nas informações mais recentes disponíveis (anos indicados na Figura 1)^{6,7}, As Figuras 3, 4, 5 e 6 analisam a prevalência de professores temporários por localização geográfica e por níveis e tipos de ensino.

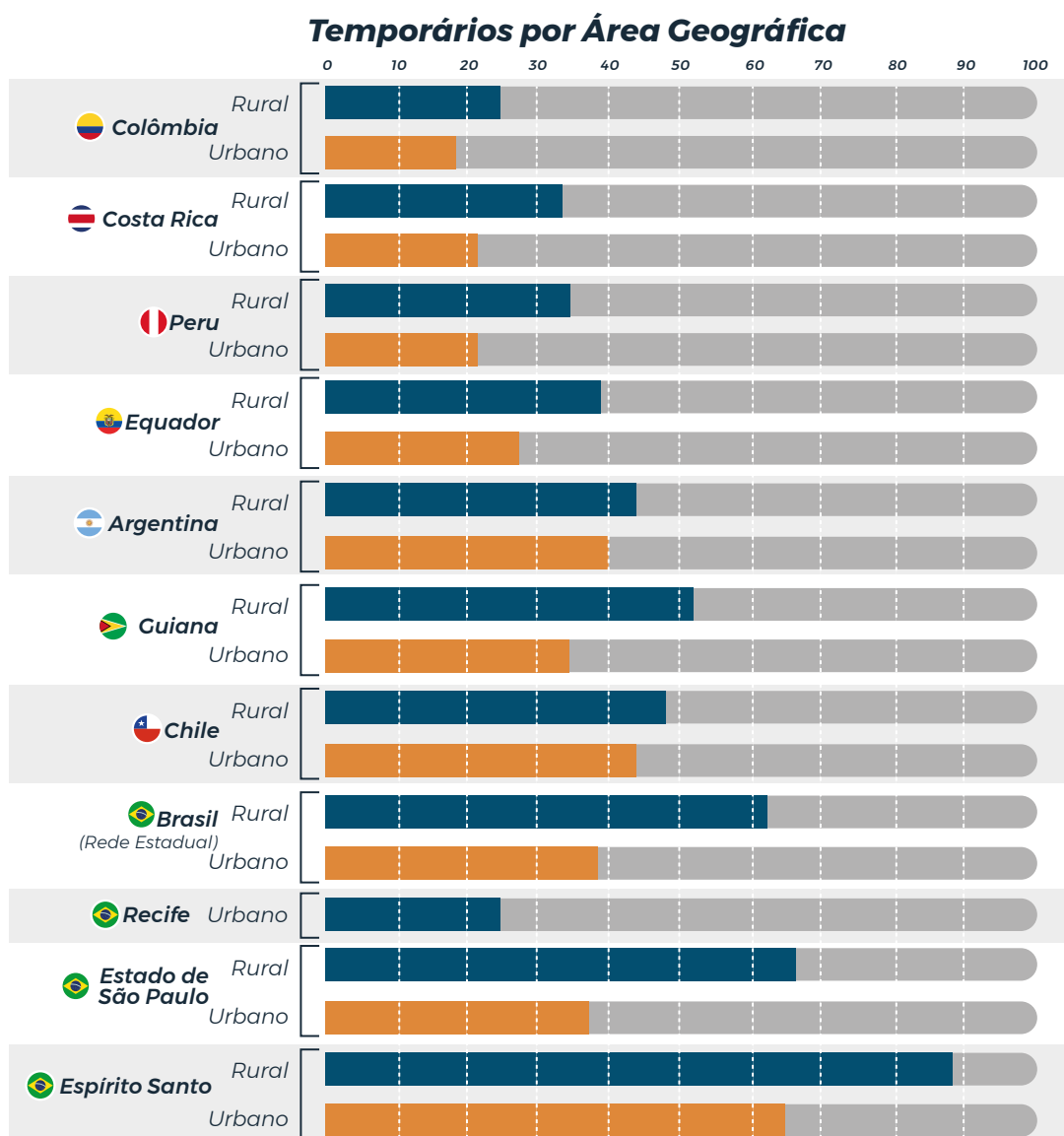
A **Figura 3** mostra que, **em todos os países analisados, a proporção de professores temporários é maior nas áreas rurais**. Isso se explica pela escassez de candidatos qualificados aprovados em concursos para vagas permanentes nessas áreas. Além disso, professores qualificados de áreas urbanas muitas vezes não estão dispostos a se mudar para áreas remotas, o que dificulta o preenchimento dessas vagas. Como resultado, as escolas rurais recorrem à contratação de professores temporários, geralmente com credenciais acadêmicas inferiores.

6. No caso do Brasil (total e localidades específicas), os dados correspondem ao ano de 2020.

7. No caso do Peru, os dados correspondem ao ano de 2017. Para este país em particular, devido a limitações de dados, as Figuras 3, 4 e 6 mostram a porcentagem de professores temporários em relação ao total de cargos orgânicos. Essas informações foram retiradas de Bertoni et al. (2020a).

Figura 3:

Distribuição dos professores por tipo de contrato e localização geográfica

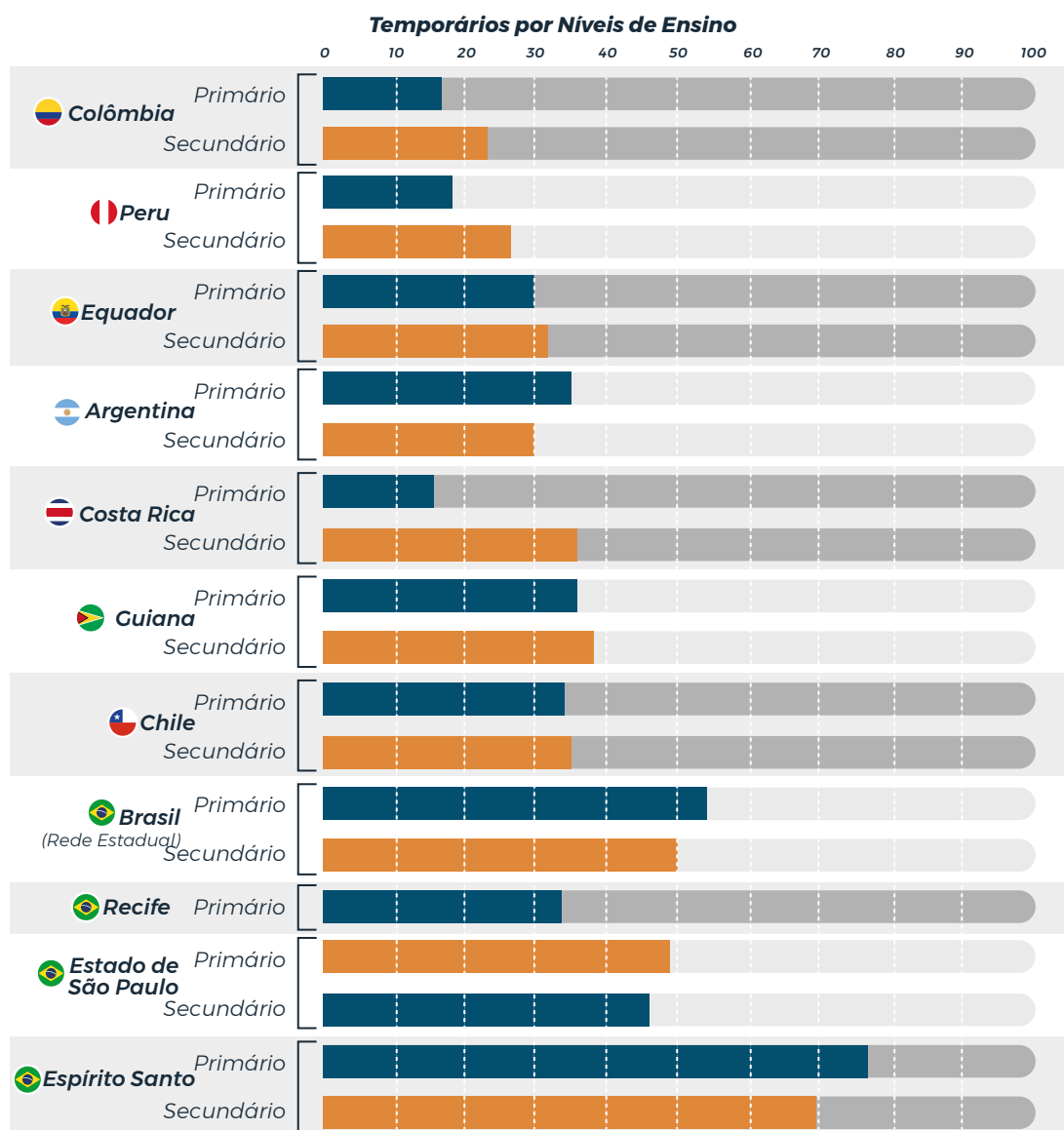


Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando dados administrativos de cada país.

A **Figura 4** mostra a **proporção de professores temporários por nível de ensino**. Dentro de cada país, **não há diferenças significativas na porcentagem de professores temporários entre o ensino fundamental e médio**. Essa descoberta é interessante, pois há uma escassez maior de professores no ensino médio em outras economias do mundo, pois esse tipo de ensino exige maior especialização.

Figura 4:

Distribuição dos professores por tipo de contrato e nível de ensino

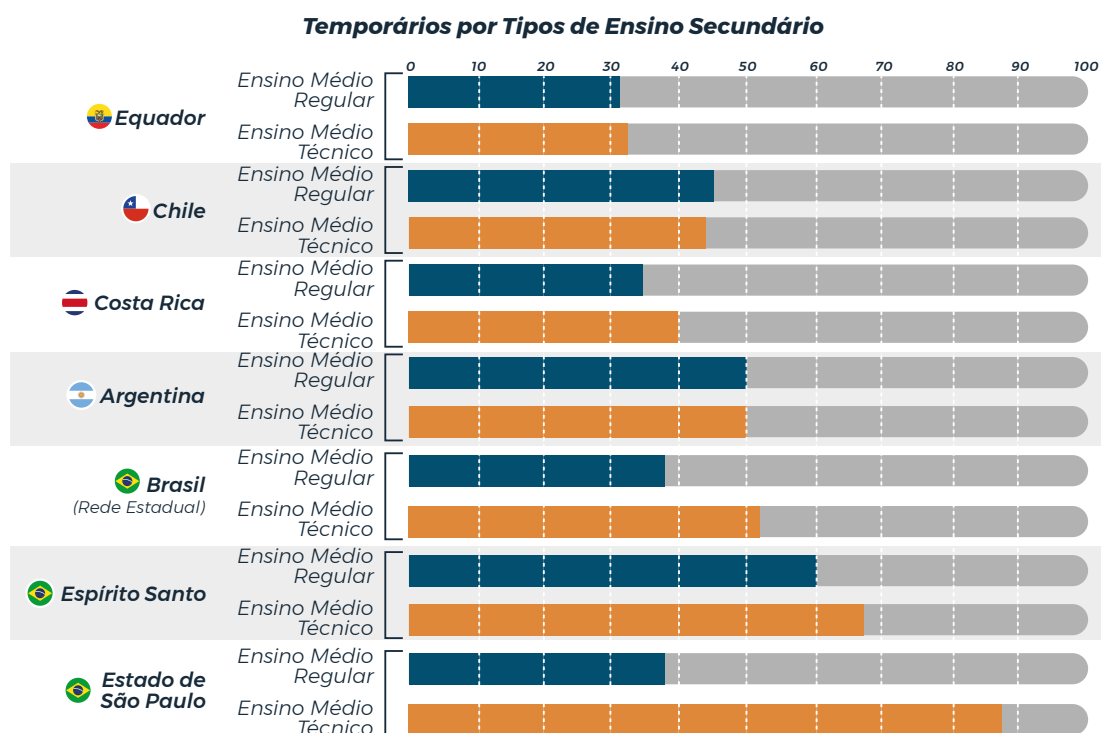


Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando dados administrativos de cada país.

Por outro lado, a **Figura 5** compara a **porcentagem de professores temporários em programas de educação regular e técnica no ensino médio**. Exceto no caso do **Brasil**, não são detectadas diferenças significativas na utilização de professores temporários entre os dois tipos de programas. No Brasil, no entanto, os programas de bacharelado técnico empregam uma proporção significativamente maior de professores temporários em comparação aos programas de bacharelado regular.

Figura 5:

Distribuição dos professores por tipo de contrato e tipo de bacharelado ministrado



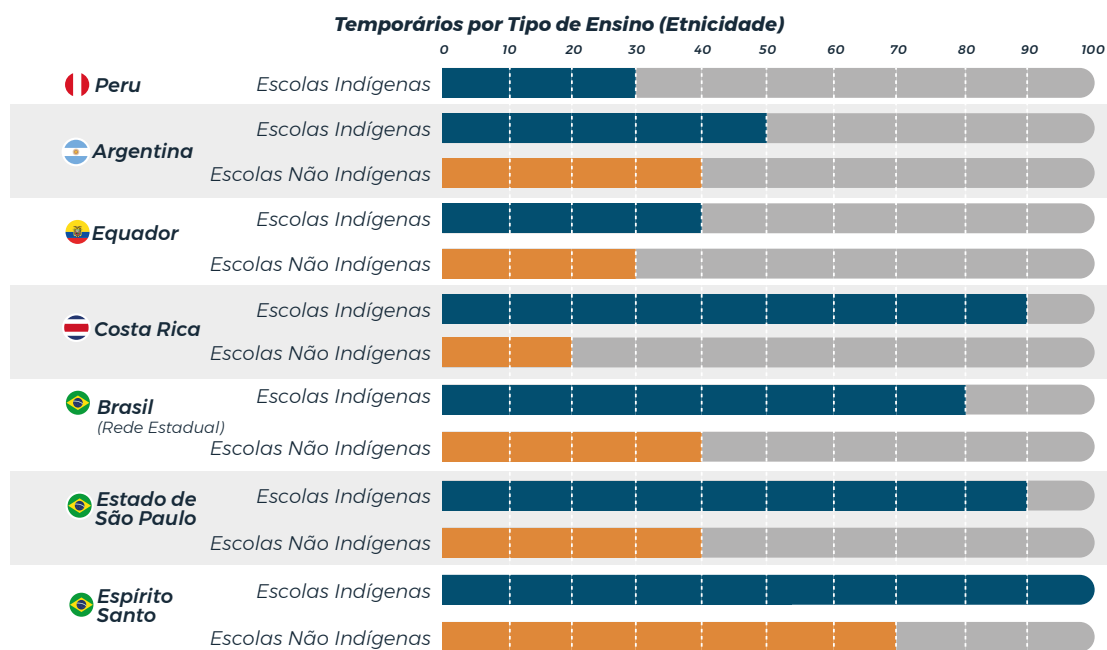
Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando dados administrativos de cada país.

Nota: Com base na disponibilidade de dados, os países considerados correspondem a Equador, Chile, Costa Rica, Argentina, Brasil (total, Espírito Santo e São Paulo). Fonte: Elaborado pelos autores usando dados administrativos de cada país.

Por fim, a **Figura 6** compara a **proporção de professores temporários em escolas que oferecem educação intercultural bilíngue em comparação com escolas não indígenas**. Essas informações estão disponíveis apenas para Equador, Argentina, Brasil (total, Espírito Santo, São Paulo) e Costa Rica. **Em todos os países analisados, as escolas indígenas têm uma proporção maior de professores temporários.** Um caso notável é o do **Espírito Santo**, onde 100% dos professores das escolas indígenas têm contrato temporário. Entretanto, é importante mencionar que o número total de escolas que oferecem educação intercultural bilíngue neste estado é baixo. **Uma das razões por trás dessa maior proporção de trabalhadores temporários nas escolas indígenas é a exigência de certificação na língua ancestral, além dos requisitos usuais de credenciais e testes.** Alguns sistemas também exigem que os professores sejam membros da comunidade indígena. Essas condições acrescentam uma camada adicional de complexidade, dificultando encontrar candidatos qualificados que atendam a todos os requisitos e sejam aprovados em concursos para vagas permanentes. Como resultado, as escolas indígenas são mais dependentes da contratação de professores temporários.

Figura 6:

Distribuição dos professores por tipo de contrato e educação intercultural bilíngue



Fonte: Elaboração própria, com dados administrativos de cada país.

Nota: O gráfico compara a porcentagem de professores com contratos temporários e permanentes em escolas que oferecem educação intercultural bilíngue e escolas não indígenas. Com base na disponibilidade de dados, os países considerados são Equador, Peru, Costa Rica, Argentina e Brasil (total, Espírito Santo e São Paulo).

Concluindo, os dados apresentados nesta seção revelam uma tendência ascendente na contratação de professores temporários nos países da região. Além disso, observa-se uma maior proporção de professores temporários em escolas rurais e naquelas que oferecem educação intercultural bilíngue. Isso se explica pela dificuldade de preenchimento de vagas permanentes em áreas de difícil acesso e menor oferta de professores qualificados.

Embora haja uma heterogeneidade acentuada entre os países analisados, os dados mostram que os professores temporários representam uma proporção significativa do corpo docente da região. Entender quem são esses professores, quais são suas características e as condições que os levam a ocupar essas funções não permanentes é um primeiro passo fundamental para medir seu impacto nos sistemas educacionais. Essa análise não só nos permite avaliar como elas influenciam a aprendizagem dos alunos, mas também refletir sobre as políticas educacionais necessárias para fortalecer a estabilidade e a qualidade do corpo docente.

CONCLUSÕES

Este estudo revela um aumento na contratação de professores temporários na América Latina e no Caribe, o que se deve principalmente às restrições fiscais enfrentadas pelos países da região. Como os professores representam uma parcela significativa dos gastos do governo, contratar funcionários temporários com salários mais baixos pode ser uma estratégia para conter os custos da folha de pagamento e evitar compromissos fiscais de longo prazo. Além disso, áreas rurais e vulneráveis da região enfrentam uma escassez crônica de professores, levando os governos a contratar professores temporários com qualificações mais baixas e requisitos menos rigorosos para garantir a oferta educacional em áreas de difícil acesso.

Entretanto, a literatura aponta para a importância de planejar cuidadosamente o recrutamento de professores para evitar impactos negativos na qualidade e equidade educacional. Abaixo estão algumas recomendações a esse respeito:

1. Transparência e objetividade nos processos seletivos: é fundamental garantir que os professores temporários sejam selecionados por meio de processos claros, regulamentados e objetivos, garantindo que somente professores minimamente qualificados sejam admitidos. Neste contexto, a plataforma **Educa Empleo** no Equador se apresenta como uma boa prática para digitalizar e regularizar as candidaturas de candidatos a vagas temporárias.

2. Acesso a oportunidades de treinamento profissional: professores temporários devem ter acesso a treinamento contínuo, especialmente em áreas onde é comum contratar profissionais pouco qualificados devido à escassez de professores. A capacitação pode ser um requisito para renovação de contrato ou para candidatura a vagas permanentes, fortalecendo a qualidade do corpo docente.

3. Melhorias nas condições de trabalho: é essencial considerar melhorias nas condições de trabalho dos professores temporários, como melhores salários e benefícios. Isso evitará que o aumento de contratos temporários desestimule os melhores estudantes universitários de escolher a carreira docente, o que poderia reduzir a qualidade da oferta educacional.

4. Monitoramento e acompanhamento de desempenho: O monitoramento adequado é essencial para melhorar a gestão de professores temporários. Por exemplo, o controle de frequência poderia atenuar o maior absenteísmo observado neste grupo. No entanto, essas medidas devem ser aplicadas uniformemente a todos os professores para evitar estigmatizar os professores temporários. Além disso, como observamos acima, a renovação do contrato deve estar condicionada a certos indicadores de qualidade, como a participação em programas de desenvolvimento profissional.

A região vive um momento-chave na formação do seu corpo docente, e é fundamental que a tomada de decisões não se concentre apenas nas questões financeiras, mas também priorize a qualidade educacional. Para isso, são necessárias mudanças na política de contratação de professores temporários para garantir que sua situação não se torne precária e, conseqüentemente, a qualidade do serviço educacional não seja afetada.



REFERÊNCIAS

- Agarwal, M. y Reis, A. B. (2018).** Look no farther: The impact of local contract teachers on student outcomes. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.4527798.
- Alcázar, L., Rogers, F. H., Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M. y Muralidharan, K. (2006).** Why are teachers absent? Probing service delivery in Peruvian primary schools. *International Journal of Educational Research*, 45(3):117-136.
- Ayala Guerrero, M. C. (2017).** Efecto de los docentes provisionales sobre desempeño escolar: evidencia para la educación secundaria oficial en Colombia. Uniandes. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/13902>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Méndez, C., Montalva, V., Olsen, S., Santos, H., and Soares, S. (2020a).** El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo. Nota Técnica No IDB-tn-01883. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., Montalva, V., Munevar, I., Westh Olsen, A. S. y Román, A. (2020b).** Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: Un camino para la calidad y equidad en educación. Technical report, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourdon, J., Frölich, M. y Michaelowa, K. (2010).** Teacher shortages, teacher contracts and their effect on education in Africa. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 173(1):93-116.
- Chudgar, A. (2015).** Association between contract teachers and student learning in five francophone African countries. *Comparative Education Review*, 59(2):261-288.
- Chudgar, A., Chandra, M. y Razzaque, A. (2014).** Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. *Teaching and Teacher Education*, 37:150-161.
- Duflo, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2015).** School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *Journal of public Economics*, 123:92-110.
- Elacqua, G. y Marotta, L. (2020).** Is working one job better than many? assessing the impact of multiple school jobs on teacher performance in Rio de Janeiro. *Economics of education review*, 78.
- Elacqua, G., Nascimiento, D. y Scatimburgo, P. (2024).** Diagnóstico de seleção e alocação docente no Brasil. Technical Report IADB.
- Estrada, R. y Lombardi, M. (2024).** The effect of high dismissal protection on bureaucratic turnover and productivity. *The Journal of Human Resources*.
- Kingdon, G. G., Aslam, M., Rawal, S. y Das, S. (2013).** Are contract teachers and para-teachers a cost-effective intervention to address teacher shortage and improve learning outcomes? EPPI-Centre, Institute of Education, University of London, Social Science.
- Lei, W., Li, M., Zhang, S., Sun, Y., Sylvia, S., Yang, E., Ma, G., Zhang, L., Mo, D. y Rozelle, S. (2018).** Contract teachers and student achievement in rural China: Evidence from class fixed effects. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 62(2):299-322.
- Marotta, L. (2019).** Teachers' contractual ties and student achievement: The effect of temporary and multiple school teachers in Brazil. *Comparative Education Review*, 63(3):356-376.
- Muralidharan, K. y Sundararaman, V. (2013).** Contract teachers: Experimental evidence from India. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Vegas, E. y De Laat, J. (2003).** Do differences in teacher contracts affect student performance? Evidence from Togo. Banco Mundial.

