

Gastos salariais em escolas municipais de São Paulo

Análise territorial e racial



www.transparencia.org.br

Fevereiro/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Manoel Galdino

Juliana Sakai

PESQUISA

Jonas Coelho

REDAÇÃO

Jonas Coelho



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

Introdução

A Constituição Federal estabelece que a remuneração dos servidores públicos só pode ser determinada por meio de lei específica¹. Esse dispositivo garante, em tese, maior isonomia salarial entre os servidores, visto que distinções personalistas não seriam possíveis sem ferir tal disposição. Dentro das legislações que determinam os vencimentos, no entanto, há diversos critérios objetivos que garantem uma remuneração diferenciada conforme tempo de serviço, formação, entre outros. Além disso, há previsões legais para adicionais remuneratórios, como o Prêmio de Desempenho Educacional (PDE) estabelecido pela prefeitura paulistana no Decreto nº 58.282/2018.

Como consequência, a remuneração de servidores exercendo funções similares varia consideravelmente, ainda mais se considerarmos o alto efetivo de funcionários públicos em grandes centros urbanos. Apesar disso não ser, por si, um problema, é possível que as regras regentes desse sistema acabem por gerar consequências indesejadas na administração pública.

Este relatório pretende apontar uma dessas consequências ao analisar a distribuição salarial dos profissionais do magistério nas escolas municipais paulistanas. Ao analisar os valores pagos em 1.479 escolas da rede pública, foi possível obter a média do salário por escola, revelando uma enorme disparidade nos vencimentos de acordo com fatores socioeconômicos da localização da escola, bem como uma grande desigualdade entre escolas com composições raciais diferentes.

Os resultados da análise servem de insumo para avaliar de que forma o atual modelo de alocação de servidores do magistério, incluindo sua estrutura remuneratória, aprofunda desigualdades dentro do sistema educacional público, e de que forma esta trajetória pode ser alterada.

1. Coleta de dados

Foram coletadas informações de quatro fontes diferentes: i) o portal de dados abertos da Prefeitura de São Paulo, ii) o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), iii) o

¹ Art. 37, X

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e iv) o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), disponibilizado pela Fundação Seade.

O passo-a-passo do processamento de cada dado pode ser encontrado em <https://transparencia-brasil.github.io/escolas-sp/>.

1.1. Salário médio

Para obter uma estimativa salarial representativa de cada escola, foi calculado o salário médio de cada entidade educacional da rede pública municipal paulistana. Os dados foram obtidos através do SIOPE, onde a prefeitura registra os valores pagos aos profissionais da educação, mês a mês.

Cada pagamento mensal é individualizado em uma linha na base de dados, contendo o valor pago ao profissional em cada um dos meses de 2019. Foram identificados profissionais com mais de uma receita em um mesmo mês, provenientes de uma mesma escola. Possivelmente esses valores referem-se a pagamentos por diferentes atribuições exercidas por um único profissional na escola. O cálculo do salário médio por escola foi feito atribuindo cada pagamento a um cargo diferente, ou seja, os valores não foram somados em uma única linha para uma mesma pessoa.

Pela ausência de dados referentes a novembro e dezembro de 2020 no momento da coleta, em fevereiro de 2021, a análise utiliza os valores pagos em 2019. Foram considerados apenas aqueles profissionais classificados como profissionais do magistério, cujo local de exercício consistia em uma unidade escolar.

Com base na carga horária de cada profissional, foi gerada uma nova variável com o valor da hora paga em cada mês a cada servidor, dividindo o total de receitas de cada profissional pelo número de horas mensais trabalhadas. Foram identificados profissionais com cargas horárias semanais de 15, 23, 30 e 40 horas. O cálculo do valor médio recebido por hora incluiu os profissionais das quatro jornadas. Posteriormente, obteve-se a média mensal do valor da hora paga em cada escola. Por fim, uma nova média foi calculada com base nesses resultados, com a média anual da hora paga em cada escola para os profissionais do magistério.

Pagamentos excepcionalmente altos - acima de R\$ 100 mil² em um único mês - estavam presentes nos dados obtidos e conferiam com informações prestadas também no Portal de Transparência da Prefeitura. Esses pagamentos, apesar de atípicos, não são necessariamente fruto de erros no processamento das informações, podendo consistir em indenizações salariais registradas junto com os vencimentos. Para evitar que esses casos excepcionais pudessem deturpar a análise, qualquer pagamento mensal acima de R\$ 33 mil (o teto do funcionalismo público em 2019) foi substituído por esse limite para cálculo da média. De maneira similar, pagamentos excepcionalmente baixos, abaixo do salário mínimo de 2019 (R\$ 998) foram desconsiderados no cálculo. Uma análise de robustez desse método pode ser encontrada no link fornecido anteriormente.

1.2. Georreferenciamento

Informações sobre georreferenciamento e distrito das escolas são fornecidas pela Prefeitura no portal de dados abertos³. Cruzando essas informações através do código INEP das escolas, é possível obter a latitude, longitude e distrito de cada uma. Por conta de inconsistências na base do SIOPE⁴, não foi possível realizar o cruzamento para 11 unidades educacionais, razão pela qual foram excluídas as análises realizadas.

1.3. Raça dos alunos

Anualmente, o INEP realiza um censo escolar, onde estados e municípios enviam informações sobre o corpo docente e discente, entre outras. Através dos microdados do censo escolar, é possível calcular o número de alunos matriculados em cada escola segundo a raça: branco, pardo, preto, indígena ou amarelo. Nem todas as matrículas possuem raças declaradas, razão pela qual a proporção racial utilizada nessa análise considera apenas as matrículas cuja raça foi declarada. Do total de 879.291 matrículas analisadas, 263.821, ou 30%, não possuíam raça declarada. Em média, as escolas costumam ter aproximadamente 34% dos alunos matriculados sem a raça declarada no censo, com mais da metade ficando abaixo disso. Apesar de haver alguns

² Todos os montantes neste relatório são dados em valores correntes.

³

<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/cadastro-de-escolas-municipais-conveniadas-e-privadas>. Acesso realizado em fevereiro de 2021.

⁴ Para obter o código INEP de cada escola, foi necessário cruzar a base do SIOPE com uma tabela fornecida pelo FNDE a partir do nome das unidades. Entretanto, o nome registrado no SIOPE e o presente na tabela do FNDE apresentam divergências para essas 11 unidades.

casos em que, por exemplo, 85% dos alunos matriculados não possuíam raça declarada, tratam-se de exceções.

A distribuição dessas escolas não apresentou qualquer padrão observável, razão pela qual se manteve a escolha de utilizar a proporção de alunos PPI apenas sobre o total declarado. Apenas 2 escolas não possuíam informação para nenhum aluno e por isso foram excluídas das análises raciais.

1.4. Vulnerabilidade social

Em 2010, a Fundação SEADE, vinculada à Secretaria de Governo, realizou o cálculo do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. O índice busca quantificar a qualidade de vida segundo diversos indicadores como renda, escolaridade, empregabilidade, saúde, entre outros. Os valores são calculados por setores censitários em cada cidade e, para áreas urbanas, vão de 1 a 6, sendo 1 baixíssimo (vulnerabilidade) e 6 muito alta.

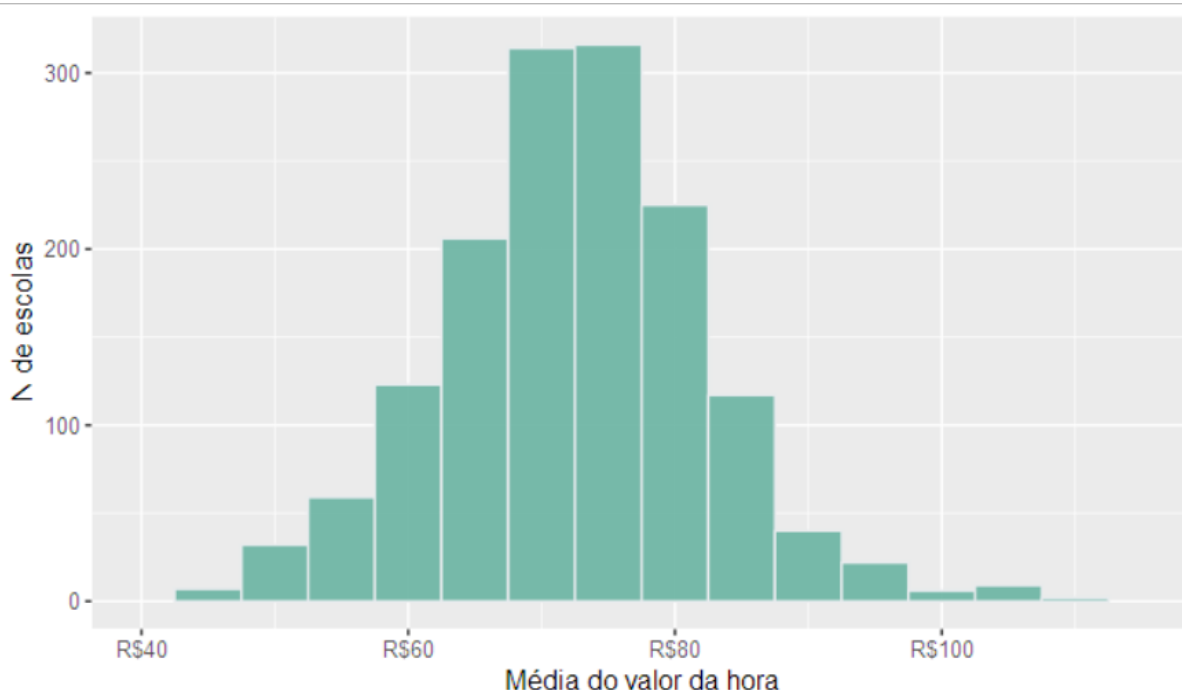
Para obter um valor representativo para cada distrito, foi calculada a média dos setores censitários de cada distrito, resultando no IPVS médio. Essa variável foi utilizada para as análises posteriores.

2. Resultados descritivos

2.1. Valor da hora

Foram analisados 670.646 pagamentos a profissionais de 1.479 escolas municipais paulistanas durante todo o ano de 2019. A média do valor da hora de um salário de professor foi estimado em R\$ 72,46. Considerando uma carga horária de 30 horas semanais, esse valor se traduz em um salário mensal de aproximadamente R\$ 8.600. Vale lembrar que por ser um cálculo realizado com base nos valores pagos ao longo do ano essa média mensal inclui todos os benefícios como adicional de férias, décimo terceiro e indenizações, no limite mencionado anteriormente do teto do funcionalismo. A figura 1 abaixo apresenta a distribuição da média de horas pagas por escolas.

Figura 1: média do valor da hora por escola



Elaborado por Transparência Brasil

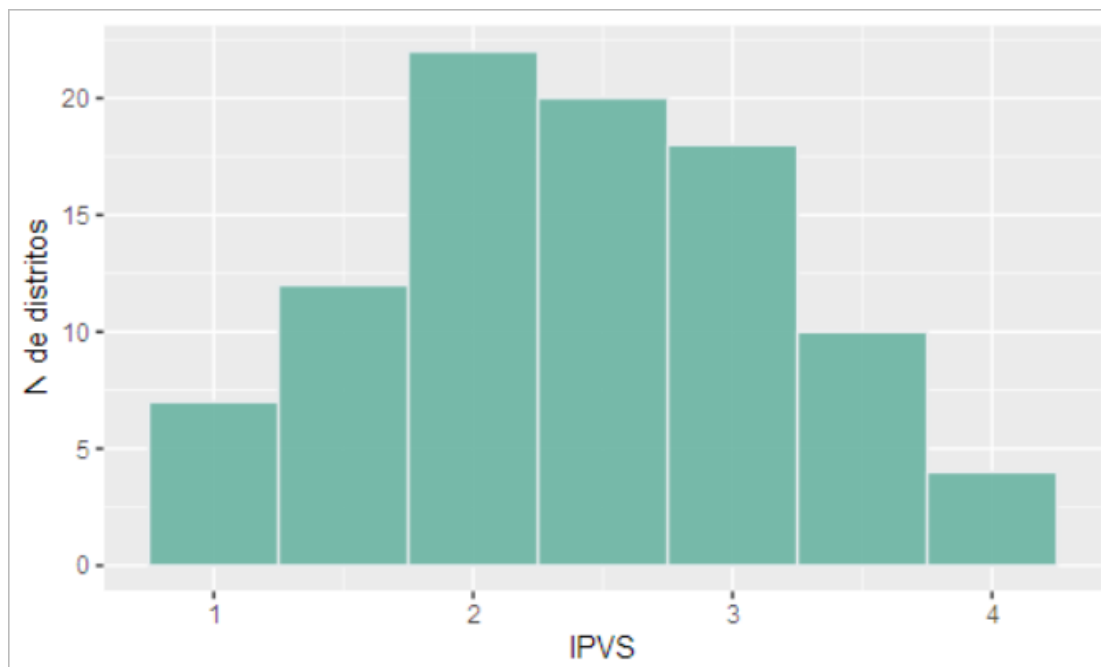
É possível notar uma concentração de escolas com média salarial na faixa de R\$ 70 a hora. Ainda assim, há um número não desprezível de escolas cuja média salarial da hora paga se mantém acima de R\$ 90. Considerando um professor com carga horária de 30 horas semanais, isso implicaria em uma remuneração mensal de aproximadamente R\$ 10 mil.

A escola com maior média salarial é a EMEI OSWALDO CRUZ, na Vila Mariana, cuja hora paga aos professores em 2019 foi R\$ 116. Cumpre notar, no entanto, que há apenas 11 profissionais do magistério registrados nessa entidade e 95 alunos matriculados segundo o censo do INEP. Se considerarmos apenas escolas com mais de 1.000 matrículas, aquela com a maior média salarial por hora é a EMEF PROF QUEIROZ FILHO, em Vila Prudente, com pagamento de R\$ 102.

É possível também visualizar a distribuição geográfica das unidades escolares conforme a média salarial. A figura 2 abaixo ilustra isso, com cada ponto sendo uma escola municipal e sua cor refletindo a média da hora paga naquela escola.

menor IPVS médio registrado foi Jardim Paulista, com um índice de 1. A figura 3 abaixo apresenta a distribuição do IPVS por distrito.

Figura 3: Número de distritos por IPVS

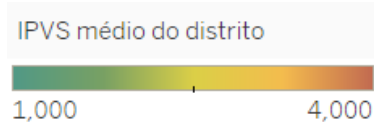
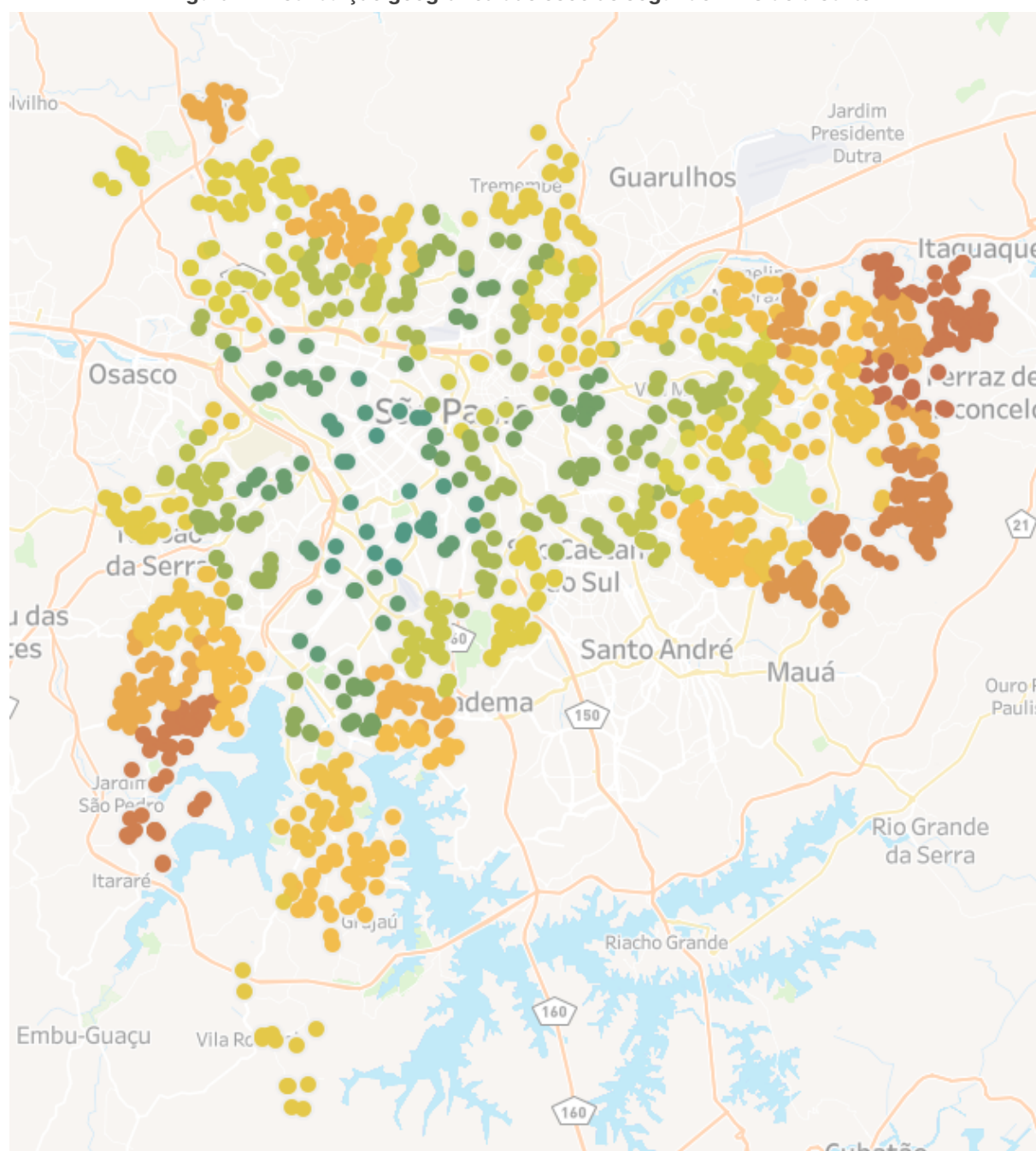


Elaborado por Transparência Brasil

Quase metade (46%) dos distritos possui um IPVS médio entre 2 e 3, considerado pelo Estado de São Paulo como muito baixo. Esse valor é similar à distribuição em todo o Estado, onde 40% da população encontra-se nessa faixa⁵. Apesar do retrato apresentado parecer positivo, uma visualização da distribuição geográfica conforme feito antes destaca a desigualdade no município. Na figura 4, os pontos destacados permanecem sendo as escolas analisadas, com a cor indicando o IPVS médio dos distritos onde elas estão localizadas.

⁵ <http://ipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/estado.pdf>

Figura 4: Distribuição geográfica das escolas segundo IPVS do distrito



Elaborado por Transparência Brasil

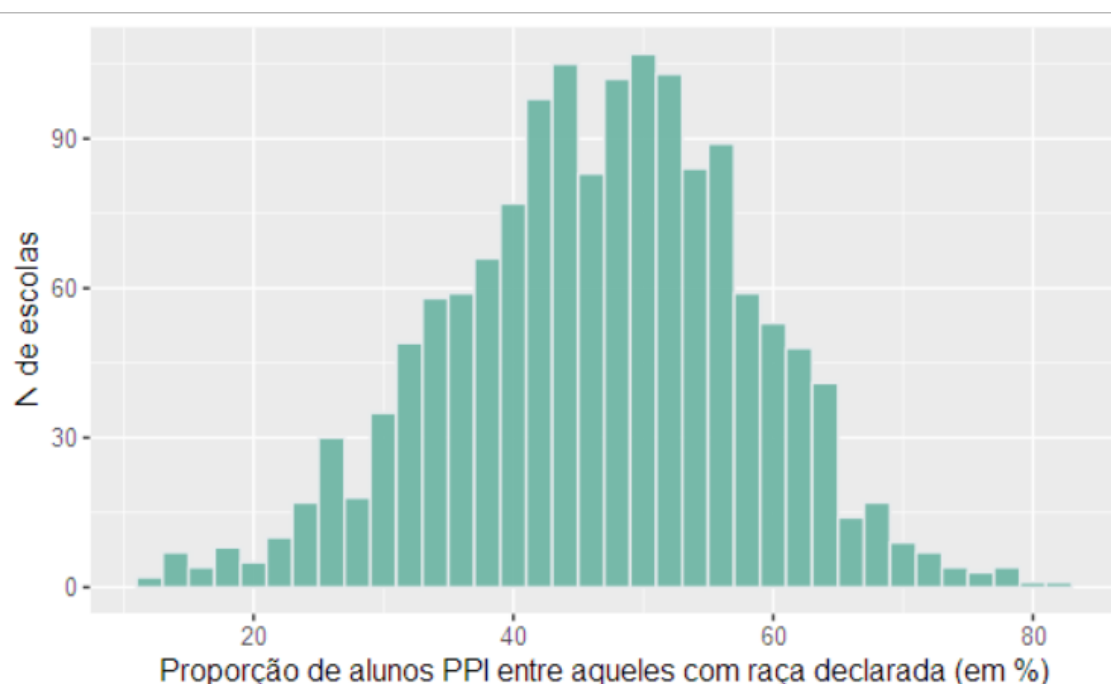
Há uma inegável concentração de baixo IPVS no centro, com distritos mais vulneráveis totalmente concentrados na periferia da cidade. A semelhança

visual da distribuição com o mapa da figura 2 é o primeiro indício de reforço da desigualdade que pode existir no modelo remuneratório atual.

2.3. Raça dos alunos

Por fim, cabe analisar a distribuição das escolas segundo a proporção racial dos alunos matriculados. Entre os alunos cuja raça foi declarada, a proporção média por escola municipal paulistana é de 46,5% alunos pretos, pardos ou indígenas (PPI). A escola com maior proporção é a EMEI CAMINHO DOS MARTINS, no Grajaú, com 81% dos alunos matriculados sendo PPI. Entre as escolas com mais de mil alunos matriculados, o CIEJA PERUS I, no distrito homônimo, possui a maior proporção, com 77%. Do outro lado, a EMEI ARTHUR ETZEL, em Santana, possui a menor proporção de alunos PPI, apenas 12%. A escola com mais de mil matriculados com menor proporção é a EMEF GUILHERME DE ALMEIDA, em Cangaíba, com o dobro desse valor. A figura 5 ilustra a distribuição dessa proporção por escola.

Figura 5: Número de escolas segundo proporção de alunos PPI

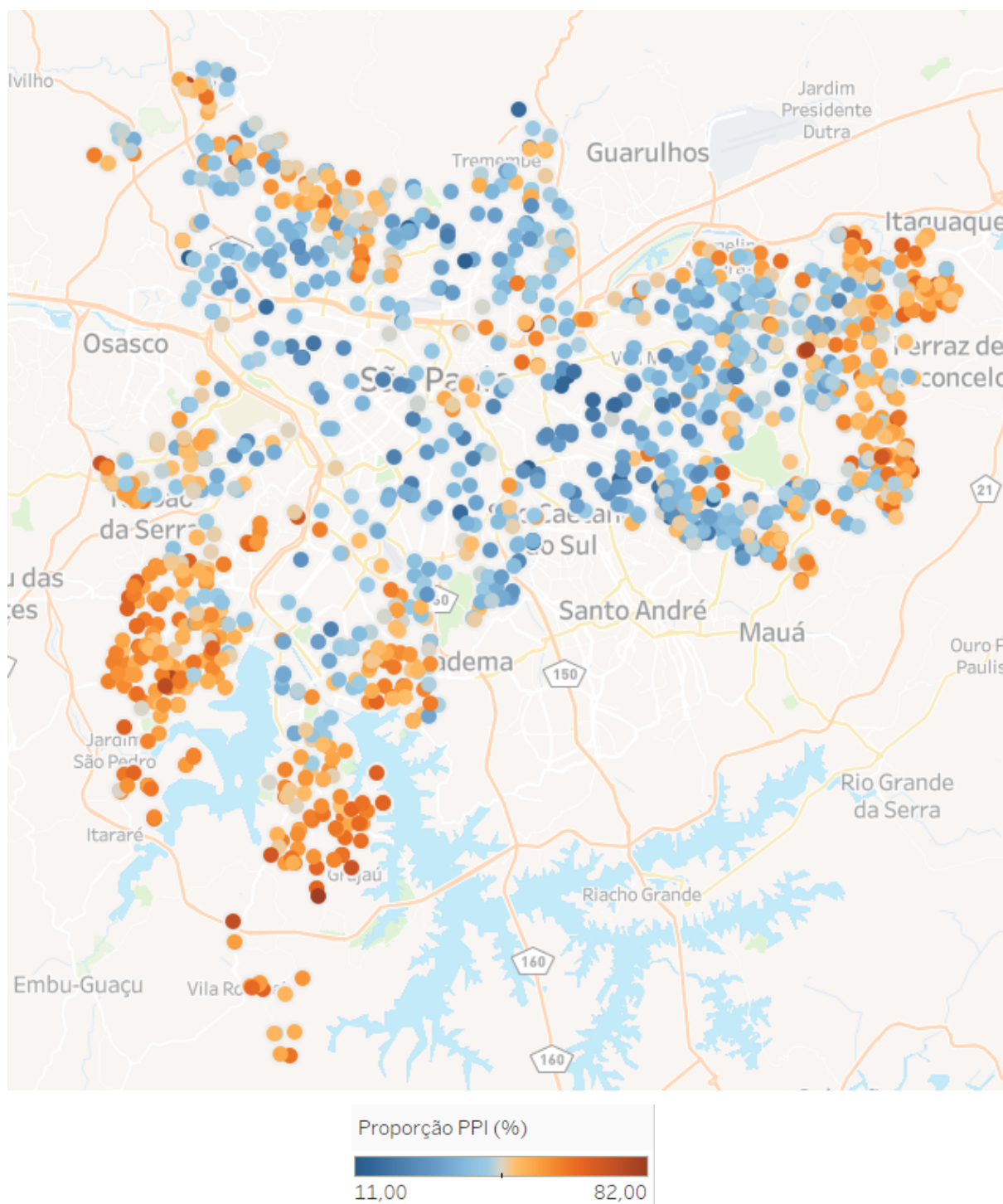


Elaborado por Transparência Brasil

Segundo o Censo IBGE de 2010, a proporção dessa população no Estado de São Paulo era de 35%. Nas escolas públicas municipais da capital, no entanto, essa taxa é consideravelmente maior. Mais de 80% das escolas analisadas possuem uma proporção de alunos PPI acima de 35%. A maior concentração

está na faixa de 40% a 50% de alunos PPI. Apesar desse retrato aparentar certo equilíbrio na distribuição dos alunos, uma visualização de como escolas de diferentes proporções de alunos PPI estão distribuídos geograficamente revela a problemática dessa conclusão. A figura 6 traz essa relação.

Figura 6: Distribuição geográfica das escolas segundo proporção de alunos PPI



Elaborado por Transparência Brasil

Novamente, o padrão visto nas demais projeções se repete, com concentração de escolas com baixa proporção de alunos PPI no centro e alta proporção nas periferias. Como próximo passo, será quantificada a correlação entre as três variáveis existentes.

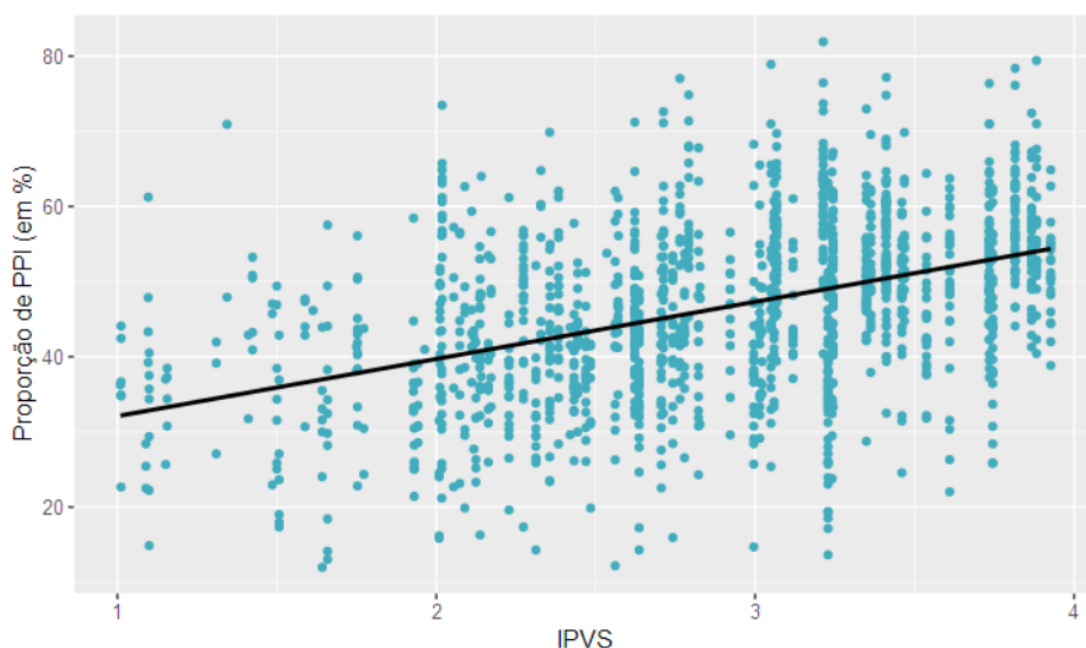
3. Análise

Uma inferência visual dos resultados obtidos anteriormente aponta para uma convergência entre queda no montante pago aos professores, maior vulnerabilidade social e maior proporção de alunos PPI. Para confirmar ou afastar essa hipótese, cabe inferir quantitativamente a correlação entre essas variáveis. Os resultados completos de cada análise podem ser encontrados no anexo.

3.1. Proporção PPI x IPVS

Escolas com maior proporção de alunos PPI estão significativamente correlacionadas com distritos com maior vulnerabilidade social. Para cada 1 ponto a mais no IPVS, a proporção de alunos PPI cresce, em média, 7,6 pontos percentuais nas escolas municipais. A figura 7 representa graficamente essa correlação, com a linha preta indicando a projeção linear entre as duas variáveis, com cada ponto representando uma escola.

Figura 7: Correlação entre proporção de alunos PPI e IPVS do distrito de cada escola



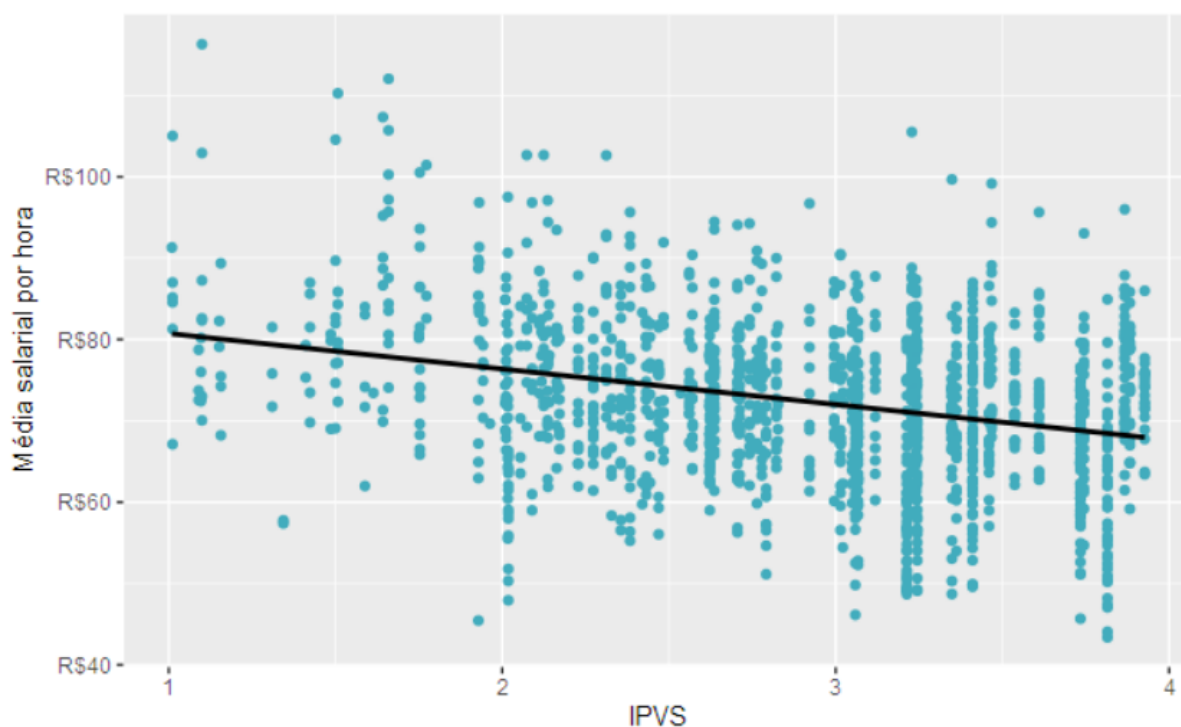
Elaborado por Transparência Brasil

Essa relação é esperada conforme distritos com maior vulnerabilidade social também possuem maior proporção de habitantes pretos e pardos. Entretanto, é relevante observar em qual grau as variáveis se correlacionam para as análises seguintes.

3.2. Salário médio x IPVS

Assim como antes, o IPVS também está significativamente correlacionado com o salário médio das escolas. Para cada um ponto de aumento no IPVS, o valor médio da hora paga cai em R\$ 4. Apesar de parecer baixo, cabe ressaltar que esse montante se refere à hora de trabalho. Ou seja, se extrapolarmos essa estimativa para uma carga horária de 30h semanais, um professor de uma escola com IPVS um ponto acima de outra, teria um salário em média R\$ 480 mensais maior. Fazendo o mesmo exercício comparando escolas com dois pontos de IPVS de diferença, a média salarial variaria em quase mil reais. A figura 8 apresenta graficamente essa relação.

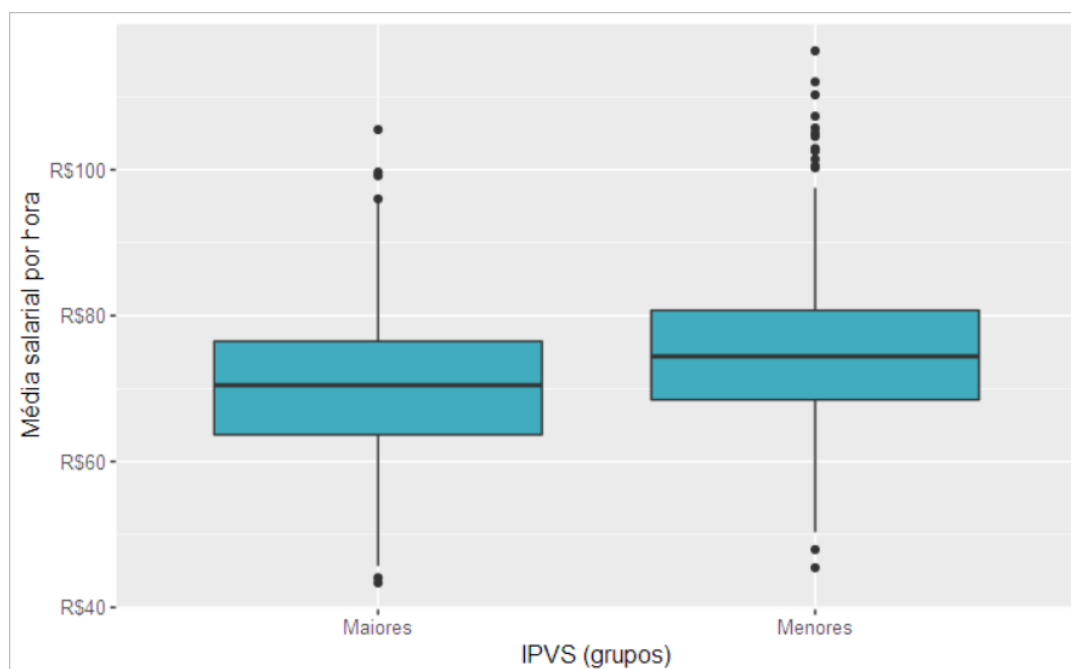
Figura 8: Correlação entre salário médio e IPVS do distrito de cada escola



Elaborado por Transparência Brasil

Outra forma de visualizar o quão forte é essa correlação é dividindo as escolas em dois grupos de acordo com o IPVS. O primeiro compreende escolas cujo IPVS ficou abaixo da mediana, enquanto o segundo engloba todas aquelas com IPVS acima desse valor. O resultado está representado na figura 9.

Figura 9: Distribuição das escolas segundo IPVS por grupo



Elaborado por Transparência Brasil

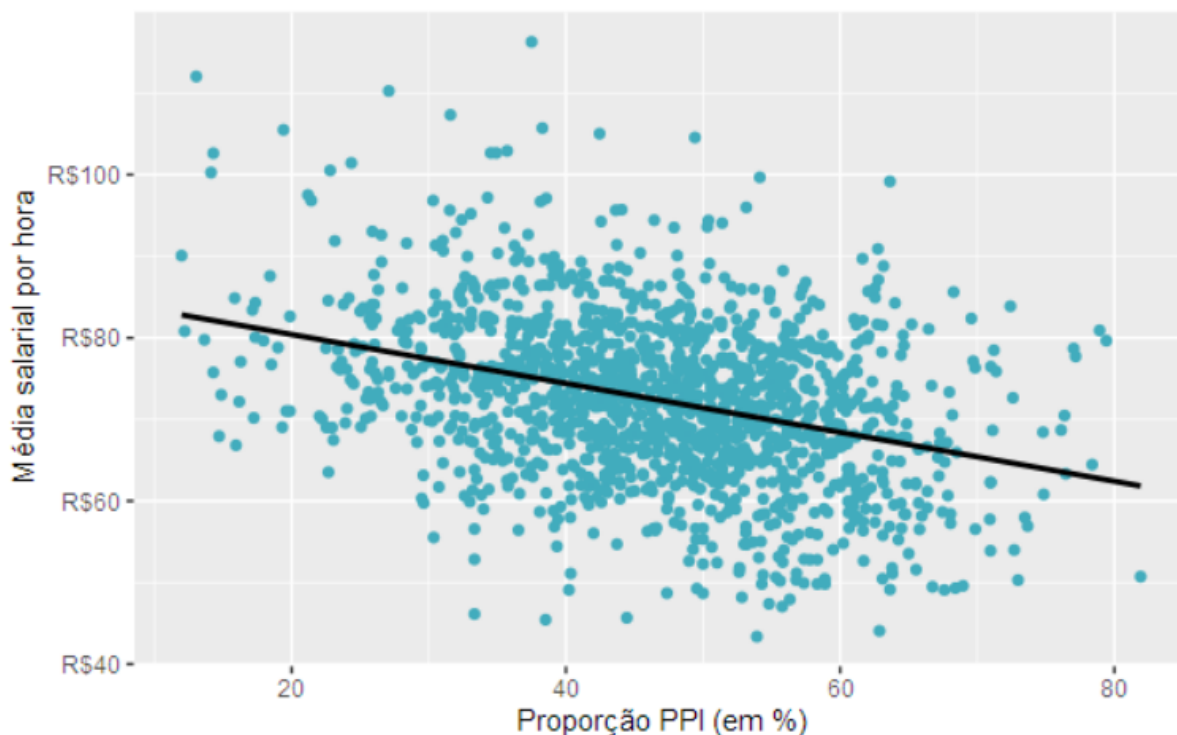
As escolas localizadas em distritos com menor vulnerabilidade não apenas apresentam média superior, mas concentram a maior parte das unidades educacionais com média salarial consideravelmente alta. Em sentido oposto, as escolas em distritos com IPVS maior concentram as unidades com média consideravelmente baixa.

3.3. Salário médio x Proporção PPI

Considerando todo o exposto, é esperado que escolas com maior proporção de alunos PPI também possuam salários menores. Novamente, ambas as variáveis se correlacionam de forma significativa, com uma queda de R\$ 0,29 no valor da hora paga para cada aumento de 1 ponto percentual na proporção de alunos PPI. Ou seja, na média, uma escola municipal paulistana com 20% de alunos PPI teria um salário mensal aproximadamente R\$ 700 maior do que uma escola com 40% de alunos PPI⁶. A figura 10 representa graficamente essa correlação.

⁶ Valor obtido multiplicando a média de hora paga por 30h semanais.

Figura 10: Correlação entre salário médio e proporção de alunos PPI por escola



Elaborado por Transparência Brasil

As implicações sociais dessa constatação são consideráveis. Sabendo que alunos PPI estão localizados em áreas de maior vulnerabilidade, a menor remuneração nesses locais pode ser reflexo de desincentivos para profissionais mais capacitados, bem como de uma perpetuação da desigualdade regional.

4. Conclusão

Esse relatório apresentou um panorama da desigualdade educacional nas escolas públicas de São Paulo presente nas diferenças remuneratórias segundo o local onde a escola está situada. Escolas localizadas em distritos com maior grau de vulnerabilidade social apresentam maior proporção de alunos pretos, pardos e indígenas, além de salários médios inferiores às demais. Foi possível observar que essas escolas também estão altamente concentradas nas zonas periféricas da cidade.

É importante que políticas públicas municipais sejam pensadas para endereçar estas desigualdades que sobrepõem raça, vulnerabilidade e geografia. Sem ação pública, injustiças sociais tendem a se perpetuar na medida em que

profissionais melhor remunerados e, possivelmente, qualificados atendem a escolas em regiões menos vulneráveis com uma proporção mais alta de alunos brancos.

Anexo

Tabela 1: valores da regressão linear gerada entre as variáveis

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Variáveis dependentes</i>		
	Média hora paga		PPI (%)
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
PPI (%)	-0.300*** (0.021)		
IPVS		-4.363*** (0.370)	7.607*** (0.405)
Constante	86.405*** (1.006)	85.094*** (1.099)	24.494*** (1.203)
N	1,477	1,479	1,477
R²	0.122	0.086	0.193

Legenda:

*** p<0.01