



1439 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)
Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE PERFIS DE REDE DE ENSINO, RECEITAS E DESPESAS EM EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE
Marcus Quintanilha da Silva - UFPR - Universidade Federal do Paraná

Esse trabalho tem por objetivo apresentar uma análise exploratória de um banco de dados que reúne informações sobre receitas totais, despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e remuneração docente dos municípios paranaenses em 2016. Em abordagem quantitativa e diálogo com a literatura, problematiza-se a disputa pelo fundo público e a valorização docente, explorando porte populacional e de rede, perfis de oferta da rede, receitas correntes e despesas educacionais, bem como remuneração média dos docentes. Os resultados indicam a necessidade de explorar a valorização do magistério no viés da disputa pelo fundo público com outra variável, possivelmente a disputa política.

O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE PERFIS DE REDE DE ENSINO, RECEITAS E DESPESAS EM EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE

Resumo

Esse trabalho tem por objetivo apresentar uma análise exploratória de um banco de dados que reúne informações sobre receitas totais, despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e remuneração docente dos municípios paranaenses em 2016. Em abordagem quantitativa e diálogo com a literatura, problematiza-se a disputa pelo fundo público e a valorização docente, explorando porte populacional e de rede, perfis de oferta da rede, receitas correntes e despesas educacionais, bem como remuneração média dos docentes. Os resultados indicam a necessidade de explorar a valorização do magistério no viés da disputa pelo fundo público com outra variável, possivelmente a disputa política.

Palavras chave: política educacional; Censo Escolar; Rais; fundo público; educação.

Introdução

É inegável a participação do fundo público como um objeto de disputa na dinâmica da sociedade moderna, particularmente como fonte de financiamento das políticas sociais (OLIVEIRA, 1998), e, conseqüentemente, da valorização do professor público. Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo apresentar uma análise exploratória da dinâmica do fundo público dos municípios paranaenses em 2016, utilizando variáveis como porte populacional, perfis de redes de ensino, receitas correntes e despesas em educação e valorização docente, trabalhando com as informações do Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Rais (Relação Anual de Informações Sociais), do Ministério do Trabalho, o Ibge (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o Censo Escolar, do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Para tal, esse artigo se estrutura em quatro seções posteriores. Primeiramente, se problematiza o fundo público em disputa, particularizando a educação e a valorização dos profissionais do magistério, considerando as responsabilidades municipais, os limites de ação do Poder Público frente à dotação orçamentária, os entraves políticos e a necessidade de ordenação de valores na alocação do fundo público para a remuneração dos professores. Posteriormente, este estudo apresenta uma seção de metodologia, buscando elucidar os limites e possibilidades da construção da base empírica e as abordagens metodológicas na sua análise. As análises de dados em diálogo com a literatura são posteriormente apresentadas em duas seções, primeiramente em uma exploração acerca do perfil dos municípios paranaenses em termos de porte populacional, de rede, além da receita geral e despesas educacionais, sendo complementada com a discussão de informações sobre as condições de remuneração docente.

As análises indicam perfis de redes municipais diversos, em particular pelo atendimento da demanda, com uma remuneração docente média que nem sempre é correlacionada com o potencial de investimento e a arrecadação, assim como perfis de investimento, que podem priorizar mais serviços terceirizados e amortização de dívidas. A primeira seção problematiza a disputa pelo fundo público e as responsabilidades municipais

O fundo público em meio às responsabilidades municipais e os processos políticos na valorização da educação e do magistério público municipal

A atual Constituição Federal buscou a partir de sua promulgação maior descentralização de responsabilidades, ao mesmo tempo que, em termos de sistemas de ensino, visou um panorama mais equânime, através do regime de colaboração. Esse fato se corrobora com a inclusão do município como ente federativo, algo específico da organização do Estado brasileiro (ARAÚJO, 2010). Tal caracterização tem como premissa uma série de responsabilidades, que, de acordo com o artigo 30 da CF/88, consistem em legislação e suplementação de legislações nacionais para interesse local, arrecadação de tributos de sua competência, transparência pública, organização de serviços públicos locais, incluindo transporte coletivo, manutenção com cooperação técnica e financeira da União e do estado de programas de educação infantil e ensino fundamental, assim como de saúde, planejamento urbano, proteção ao patrimônio histórico, etc. Além disso, há outras atribuições em comum com os demais entes federativos, como programas de habitação popular, investimento em ciência, etc. Em cada ente federativo municipal, a organização poder é dividida entre Executivo e Legislativo, onde as decisões de alocação do fundo público costumam ser tomadas.

Para este trabalho, toma-se como objeto a responsabilidade municipal pela educação. Ainda que o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino, explicitado no art. 211 da CF/88 e complementado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação, regulado pela lei n. 13.005/2014, evidenciem que o município não deveria atuar isoladamente em matéria educacional, as referidas normativas também elencam as qual responsabilidade de cada ente federativo. No caso dos municípios, a Constituição estabelece no art. 211 que "os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil". O conteúdo do art. 11 da LDB descreve as incumbências municipais na organização da educação pública nacional, destacando a organização e desenvolvimento de suas instituições de ensino, ações redistributivas entre suas escolas, normas complementares e a oferta da EI e EF, com possibilidade de atuação em outros níveis e etapas, em caso de universalização destas e o investimento exceder ao percentual mínimo de vinculação de receitas.

Sendo assim, são de responsabilidade municipal a educação infantil e a prioridade da oferta do ensino, ainda que estas não eliminem a possibilidade e, em muitos casos, a necessidade, de assistência técnica, financeira e supletiva da União e estados. Esse é um aspecto problematizado na Assembleia Constituinte, por ocasião da construção da CF/88. Araújo (2010) remonta esse percurso, destacando preocupações com a municipalização do ensino sem os recursos necessários em um cenário de federalismo heterogêneo, onde grande parte dos municípios sobrevivem de repasses financeiros, provenientes de fundos de participação, e a falta de definição acerca do regime de colaboração, previsto na organização dos sistemas de ensino na referida Carta Magna.

Mediante esse cenário, a limitação de dotação orçamentária, em particular para municípios de menor arrecadação, pode ser um fator limitrofe para o atendimento de todas as demandas, reconhecidas pela literatura como um fator de desigualdade na comparação dos municípios brasileiros (ARAÚJO, 2013). Nesse sentido, as disputas políticas em torno do fundo público são preponderantes na alocação desses recursos, ainda que, em casos como a educação e a saúde, se tenham percentuais de receitas vinculadas a algumas fontes de arrecadação, garantindo o mínimo de investimento e manutenção dos serviços públicos. No caso da educação pública municipal, o art. 212 da CF/88 vincula no mínimo 25% das receitas de impostos e repasses constitucionais para investimento educacional.

Esse cenário auxilia a justificar a importância de se pensar o investimento em educação pública e, em particular, da valorização docente, na análise da alocação do fundo público. A literatura tem ampliado o reconhecimento da remuneração docente como uma premissa importante nas condições de trabalho do professor (SILVA, 2017) e, conseqüentemente, uma demanda prioritária nas mobilizações dos trabalhadores da educação, e, em particular os docentes, em torno do investimento da arrecadação pública.

Poggi (1981) problematiza a alocação de recursos como uma atribuição do Estado moderno e, para este trabalho, entendida como uma função da gestão municipal. A ordenação de valores, processo institucionalizado em larga escala pelo Estado, é fundamental pois, é através dela que a gestão municipal se decide por maior ou menor alocação de recursos para uma ou outra demanda, o que conduz à ideia de que o investimento em educação, e, em particular na remuneração docente, necessita de uma construção ordenada de valores, proveniente da luta sindical, na mobilização dos segmentos sociais e na própria visão da docência de si e da sociedade sobre a classe.

A problematização da necessidade de alocação de recursos necessita levar em consideração duas atribuições dos entes federativos: a pluralidade de focos e metas irrestritas (POGGI, 1981; FERRAZ, 2011). Entende-se a pluralidade de focos como a necessidade de se pensar as várias responsabilidades do ente, considerando, para esta problematização, a alocação de recursos como elemento decisório na prioridade de atendimento à demanda. Por metas irrestritas, Ferraz (2011, p. 9) interpreta que "o exercício do poder se orienta para alvos cada vez mais abstratos, como o bem-estar geral de um povo ou a felicidade do indivíduo". Sendo assim, a revisão constante de metas e objetivos é necessária, com a observância de respeito a regras e o equilíbrio entre as diversas demandas tensionadas pela disputa do fundo público.

É nesse sentido que se interpreta o fundo público imerso em uma arena de disputa (POULANTZAS, 1985), um objeto valioso de pertencimento do Estado. Alguns trabalhos são arcabouços teóricos importantes para embasar o fundo público em disputa macroeconômica (OLIVEIRA, 1998, 1999; SALVADOR, 2010, 2012a, 2012b; BEHRING, 1998, 2004, 2010, 2012; GRANEMANN, 2012). Todavia, o modelo federalista brasileiro, em que o município exerce papel de ente federativo, com receitas próprias, repasses constitucionais, autonomia política e administrativa, conduzem a pensar essa disputa em contexto local.

Usando a perspectiva de Salvador (2010, p. 607) entende-se o fundo público como a "toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc", sendo que sua arrecadação se dá "por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida" (SALVADOR, 2012, p. 7). Este, se tensiona nas duas frentes básicas de atuação: como financeirizador da riqueza e como financiador das políticas sociais, ou seja, com um falso discurso de limitações orçamentárias em decorrência de crise, privilegiando amortizações de dívida, socorro a bancos e investimentos no privado em detrimento à alocação de recursos nas políticas sociais e funcionalismo público (SALVADOR, 2012, p. 5), e/ou intervindo nas políticas sociais, via seguridade social e melhores condições de vida (OLIVEIRA, 1998). Nesse sentido, a alocação do fundo público se torna fundamental para a efetividade da política educacional e, conseqüentemente, para professores bem remunerados.

O problema da remuneração docente se amplia na medida em que, nos termos de Oliveira (1998), o fundo público compõe o que o autor chama de salário indireto, uma soma de proteções sociais via políticas públicas, excedendo o salário da venda da força de trabalho. Todavia, no caso da remuneração do servidor público, esta também é proveniente do salário indireto, o que faz com que a alocação do fundo público para tal necessite de trabalho acerca da ordenação de valor seja para maior alocação de valores para a educação pública ou na própria disputa dentro do orçamento educacional, além de legitimação social e política, haja vista que, normalmente, a remuneração docente compõe o maior investimento educacional na educação pública, tornando alvo de políticas de austeridade.

O problema do fundo público destinado à educação é aliado à pluralidade de tipos de vínculo e carreira docente no Brasil. Diana Abreu (2014), em um estudo com 12 capitais e 12 estados brasileiros, apresenta essa diversidade, que pode ser estendida para os municípios brasileiros, contribuindo para que se tenham vários modelos de (des) valorização docente no país. O estudo traz evidências de diferentes perfis de remuneração dos professores públicos, em particular na comparação de municípios com mesmo porte e perfil de arrecadação. Não se pode ignorar a concepção política como fator explicativo, ainda que não explorado nesse trabalho. Apesar da análise de conjuntura ser nacional, Avritzer (2016) propõe entraves de governabilidade que podem ser estendidos no processo de alocação de recursos do ente federativo municipal. Também há indícios em estudos anteriores (GOUVEIA, 2008) de que as posições políticas, em particular no combate à desigualdade social, sejam influentes em maior ou menor investimento nas políticas sociais

Metodologia

A opção desse trabalho foi de uma abordagem quantitativa. Essa postura quantitativa é definida como uma ação de pesquisa que

Consiste em criar uma (ou várias) base de dados repertoriando fatos sociais observados em pesquisa de campo, em explorar esta base com o auxílio de um programa de tratamento de estatísticas, para finalmente interpretar os resultados de um ponto de vista sociológico. Cada uma destas etapas é abundantemente nutrida pelo pensamento do pesquisador, por sua cultura científica e por seus conhecimentos qualitativos (SELZ, 2015, p. 204).

Ou seja, a pesquisa, ainda que tenha como foco a análise da política educacional, se insere em um contexto sociológico, haja vista que tem em seu escopo os gastos com educação e a dinâmica do fundo público, fenômeno político e social, havendo necessidade de análises qualitativas para a interpretação quantitativa dos dados. Todavia, este estudo se encaixa em uma abordagem quantitativa pelo seu perfil de casos e variáveis definidas previamente, onde as bases de dados nacionais servem de fomento para o desenvolvimento de uma fonte de informações própria para o trabalho.

Sobre o processo de construção da fonte de informações, este se encaixa no que Selz (2015) chama de análise secundária, pois, as bases de dados utilizadas não foram construídas pelo pesquisador, e sim por institutos nacionais, o Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), a Rais (Relação Anual de Informações Sociais), informações populacionais do Ibge (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o Censo Escolar do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

O processo de construção da base de dados em que, inicialmente, incluiu todos os municípios paranaenses para o ano de 2016, compilou informações de receitas correntes totais e despesas em educação declaradas pelo Siope, além das informações individuais de profissionais do magistério das redes municipais, provenientes da Rais.

Em decorrência de falta de informações, o Siope contou com informações de 390 municípios. Em relação à Rais, uma base que reúne vínculos empregatícios, podendo ter em uma mesma pessoa dois ou mais registros, 384 redes municipais tinham docentes cadastrados por vínculo empregatício. Com a exclusão de alguns vínculos que distorciam os resultados gerais, como aposentados, afastados, professores com contrato em término no decorrer do ano, o levantamento final foi de 90.160 vínculos.

No cruzamento das bases do Siope e Rais, além das informações do Censo Escolar acerca de número de docentes e matrículas municipais, outro indicador utilizado para exclusão de casos foi a razão entre profissionais do magistério do Censo e da Rais. Para as razões maiores que 1, optou-se por excluir casos, entendendo que as informações da Rais seriam insuficientes para representar os números de vínculos de docentes na rede, resultando em 330 informações de municípios.

Nesse sentido, as análises quantitativas desse trabalho tiveram no total de casos os 330 municípios, sendo que, para a dinâmica do fundo público e análise da remuneração docente, o cruzamento resultou em 324 casos. Para a categorização, utilizou-se 8 grupos de municípios, agregados por faixa populacional. Para escolha da faixa de população dos municípios como critério de categorização, foi feita uma Correlação de Pearson entre número de matrículas e população municipal. O coeficiente $r = 0,993$ evidencia que tais variáveis são fortemente relacionadas, ao menos no quantitativo de crianças e adolescentes matriculados.

No caso do Siope, optou-se, nas despesas com educação, trabalhar com a variável despesas totais com inativos, haja vista que há uma outra variável, despesas totais sem inativos, as vezes se diferencia da primeira.

Perfil dos municípios paranaenses: população, porte e perfil de rede

De acordo com os dados do Censo Escolar do Inep em 2016, 99,8% e 99,5% dos estudantes de Creche e Pré-escola estão matriculados na rede pública municipal do Paraná, assim como 99,5% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental. Somente 2,4% dos jovens matriculados nos anos finais do ensino fundamental são da rede municipal. Com isso, evidencia-se que há poucos professores dos anos finais do EF. Entretanto, há evidência, pelos próprios dados da Rais, de várias denominações de cargos para professores e professoras da educação infantil, como auxiliar de desenvolvimento infantil e professora, além da escolaridade, o que indica variações em termos de remuneração. Todavia, para este trabalho, esse panorama não será explorado.

Para o delineamento das análises aqui propostas, primeiramente é necessário um perfil dos municípios e suas relações com seus portes de rede. Optou-se por apresentar todos os casos com dados populacionais e educacionais, considerando que, para o perfil de receita e despesa com educação, outros seis casos foram excluídos. A tabela a seguir apresenta o perfil dos municípios paranaenses em termos populacionais.

Tabela 1 – Casos analisados na pesquisa por faixa populacional

Faixas populacionais dos municípios	Número de municípios	Percentual	Casos da pesquisa	Percentual do total de municípios
Curitiba	1	,3	1	100,0
População maior que 200000	7	1,8	6	85,7
População entre 100000 e 200000	10	2,5	8	80,0
População entre 50000 e 100000	14	3,5	12	85,7
População entre 30000 e 50000	28	7,0	25	89,3
População entre 20000 e 30000	109	27,3	92	84,4

População entre 10000 e 20000	27	6,8	23	85,2
População menor que 10000	203	50,9	163	80,3
Total	399	100,0	330	82,7

Fonte: IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

A tabela apresenta duas evidências: os municípios paranaenses são predominantemente menores que 30.000 habitantes e os dados da Rais, confrontados com o Censo Escolar, principal motivo de exclusão de casos, são mais inconsistentes em municípios menores. Dos 203 municípios menores que 10.000 habitantes, cerca de 20% tinham poucos profissionais do magistério municipal com seus dados preenchidos na base do Ministério do Trabalho, o que gerou uma razão entre profissionais lançados no Censo e na referida base maior que 1, conforme problematizado na seção de metodologia.

Ainda no trabalho sobre o perfil dos municípios, a tabela seguinte relaciona os casos em faixas populacionais com a razão de estudantes matriculados no ensino fundamental e na educação infantil.

Tabela 2 – Distribuição da razão entre estudantes matriculados do ensino fundamental e educação infantil por município e categorizado por faixa populacional no Paraná - 2016

Faixas populacionais	Razão <= 2,00	Razão 2,01 - 3,00	Razão 3,01 - 4,00	Razão 4,01 - 5,00	Razão 5,01 - 6,00	Razão 6,01+
Curitiba	0	1	0	0	0	0
>= 200000	2	3	1	0	0	0
[100000;200000[	4	1	3	0	0	0
[50000;100000[	9	2	1	0	0	0
[30000;50000[	14	9	2	0	0	0
[20000;30000[	53	21	9	5	3	1
[10000;20000[	13	8	2	0	0	0
=<10000	116	35	9	1	1	1

Fonte: Inep (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

Os dados evidenciam que vários municípios dos 330 casos pesquisados contam com uma razão entre ensino fundamental e educação infantil maior que 2. Todavia, na maior quantidade de casos, 211, correspondente a aproximadamente 63% dos municípios pesquisados, o resultado dessa divisão é menor que 2, ou seja, a distribuição de matrículas entre as etapas não é tão disforme. Com exceção de 7 municípios, todos com população menor que 5.000 habitantes, todas as razões são maiores que 1, ou seja, há mais alunos do ensino fundamental que educação infantil. Entretanto, há casos em que essa razão excede o valor 4. Esses valores indicam que tais redes municipais têm ao menos 80% de seus estudantes matriculados no EF. Considerando que, de acordo com o art. 211 da CF, a EI é de responsabilidade municipal, os indícios são de que haja nesses municípios pouca cobertura da referida etapa. Ressalta-se que os 12 municípios que se encaixam nesse perfil não têm similaridades. Suas populações variam de 5 mil a 15 mil habitantes, com receitas correntes variando de R\$ 22 mi a R\$ 49 mi anuais, além de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, percentual de impostos destinado a educação e verbas destinadas à remuneração docente com alta variação.

Outra medida utilizada para a caracterização dos casos estudados é a de receita per capita, descrita na seção de metodologia. A tabela a seguir apresenta esses dados por faixa quantitativa e por grupo populacional.

Tabela 3 – Distribuição da razão receitas correntes/população por casos e faixa populacional no Paraná - 2016

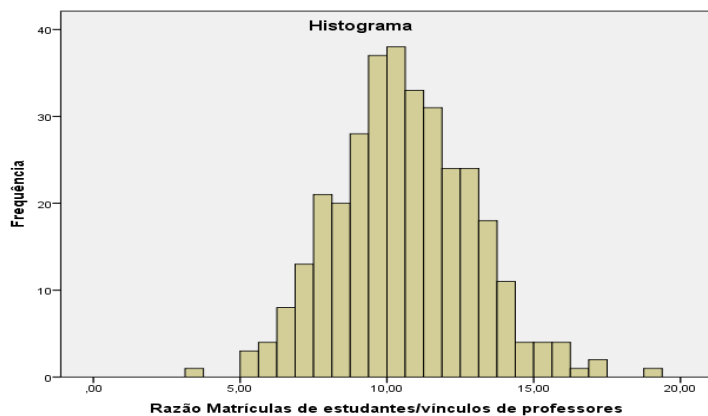
Faixas populacionais	Razão receitas correntes/pop. <= 2000,00	Razão receitas correntes/pop. 2000,01 - 4000,00	Razão receitas correntes/pop. 4000,01 - 6000,00	Razão receitas correntes/pop. 6000,01 - 8000,00	Razão receitas correntes/pop. 8000,01+
Curitiba	0	1	0	0	0
>= 200000	0	4	0	0	0
[100000;200000[	1	7	0	0	0
[50000;100000[	1	11	0	0	0
[30000;50000[	0	24	0	0	0
[20000;30000[	0	82	8	0	0
[10000;20000[	0	20	2	1	0
=<10000	0	73	67	17	5

Fonte: Siope (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

O perfil dos municípios paranaenses evidencia que a razão entre receitas correntes e população é maior em municípios menores. Dos 163 casos da pesquisa, 54,6% tem uma razão maior que 4.000, com destaque para 5 casos com mais de R\$ 8.000,00 per capita. Estes, tem como característica um IDHM variando entre 0,682 e 0,725, todos do interior do estado e com um investimento em receitas de impostos em educação maior que 28,38%. Os dois municípios com a razão menor que 2.000 tem localidades diferentes, um da Região Metropolitana de Curitiba e outro do interior do estado, entre 80.000 e 100.000 habitantes, com IDHM 0,696 e 0,699 e percentuais em receitas de impostos investidos em educação entre 25,31% e 28%. Enfatiza-se o limite da base de dados de receitas e despesas, pois esse cálculo se deu com as informações trabalhadas no Siope e o cruzamento com informações populacionais do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, mas, permitem uma aproximação para essa medida.

Em complemento aos perfis municipais, o gráfico abaixo apresenta a distribuição da razão matrículas/professores. Conforme problematizado anteriormente, entende-se o número de professores por número de matrículas, pelo perfil de disponibilidade por vínculo de trabalho que a Rais apresenta. Portanto, tal número não é representado por número de docentes, conforme se apresenta no Censo Escolar, e sim pelas matrículas.

Gráfico 1 – Histograma de frequência da razão matrículas de estudantes/professores das redes municipais do Paraná - 2016



Fonte: Dados trabalhados pelo autor (2018).

Em diálogo com os perfis de atendimento educacional dos municípios, o gráfico evidencia bastante variação nas redes municipais do Paraná. Os perfis de execução orçamentária, potenciais de investimento e posicionamentos políticos acerca da prioridade em educação são algumas das hipóteses explicativas. A tabela abaixo auxilia no entendimento de tais informações distribuindo por intervalo e por grupo populacional.

Tabela 4 – Razão de matrículas de estudantes/professores distribuídas por municípios categorizados por faixa populacional no Paraná - 2016

Faixas populacionais	Razão Matrículas /professores <= 5,00	Razão Matrículas /professores 5,01 - 7,50	Razão Matrículas /professores 7,51 - 10,00	Razão Matrículas /professores 10,01 - 12,50	Razão Matrículas /professores 12,51 - 15,00	Razão Matrículas /professores 15,01+
Curitiba	0	0	1	0	0	0
>= 200000	0	0	1	1	1	3
[100000;200000[	0	0	0	5	3	0
[50000;100000[	0	0	3	4	4	1
[30000;50000[	0	1	5	13	5	1
[20000;30000[	0	8	25	39	17	3
[10000;20000[	0	0	5	13	3	2
=<10000	1	19	66	51	24	2

Fonte: INEP (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

Há poucos casos em que as matrículas por professor são menores que 7,5. A maior quantidade é concentrada na faixa de 10 a 12,5, mas, de modo geral, os municípios maiores têm maiores quantidades de estudantes por docente.

Outra informação, ainda que não tabulada, sobre o cruzamento entre o aumento da quantidade de alunos por professor com o aumento da razão EF/EI, caracterizou-se por uma correlação fraca. Tal fato indica que a maior quantidade de estudantes matriculados no ensino fundamental não significa um forte fator explicativo para maior aumento de média de estudantes por professor, não oferecendo informações relevantes acerca de maiores ou menores investimentos em remuneração docente a depender do perfil de rede nesse cruzamento de informações.

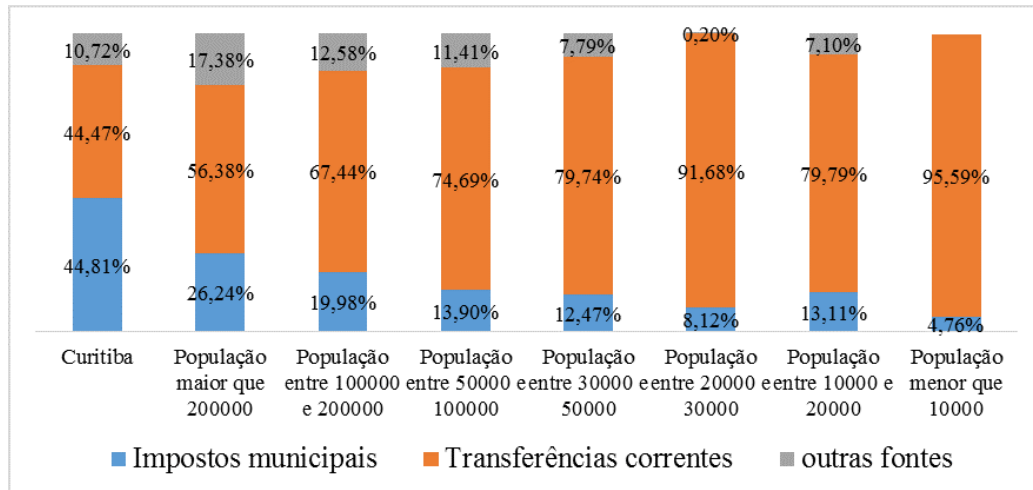
Os dados apresentados nessa seção indicam que se tratam de municípios de pequeno porte, com poucos casos de população maior que 100.000 habitantes, com perfis de redes municipais que tendem a contemplar o ensino fundamental em quantitativo maior que a educação infantil, com alguns casos de maior disparidade de atendimento, alta variação na razão estudantes/professores, sem relações quantitativas com os perfis de rede. A seção seguinte busca traçar um panorama do perfil de receita corrente e despesas com educação e, em particular, com remuneração docente nos municípios estudados.

Investimento em educação dos municípios paranaenses: um breve panorama

A desigualdade brasileira, e, em particular a educacional, é um assunto em constante debate nas pesquisas brasileiras. A construção desse cenário faz parte da história desse país (SOUZA, 2012) e o financiamento da educação é um reflexo disso, em particular nos municípios (ARAÚJO, 2013), assim como as condições de qualidade na oferta educacional (SILVA, 2017), que costumam acompanhar regiões com maior potencial de arrecadação e investimento. No caso do Paraná, conforme visto anteriormente, o perfil do estado indica municípios pequenos, com portes de rede relacionados ao crescimento populacional, mas sem o mesmo perfil de atendimento das etapas educacionais. Nessa seção, o objetivo é aprofundar esse panorama em termos de perfil de receita e despesa em educação.

O gráfico abaixo relaciona a receita corrente consolidada declarada pelos municípios ao Siope em 2016 com arrecadação de impostos municipais e transferências correntes constitucionais.

Gráfico 2 – Perfil de arrecadação dos municípios paranaenses por faixa populacional - 2016

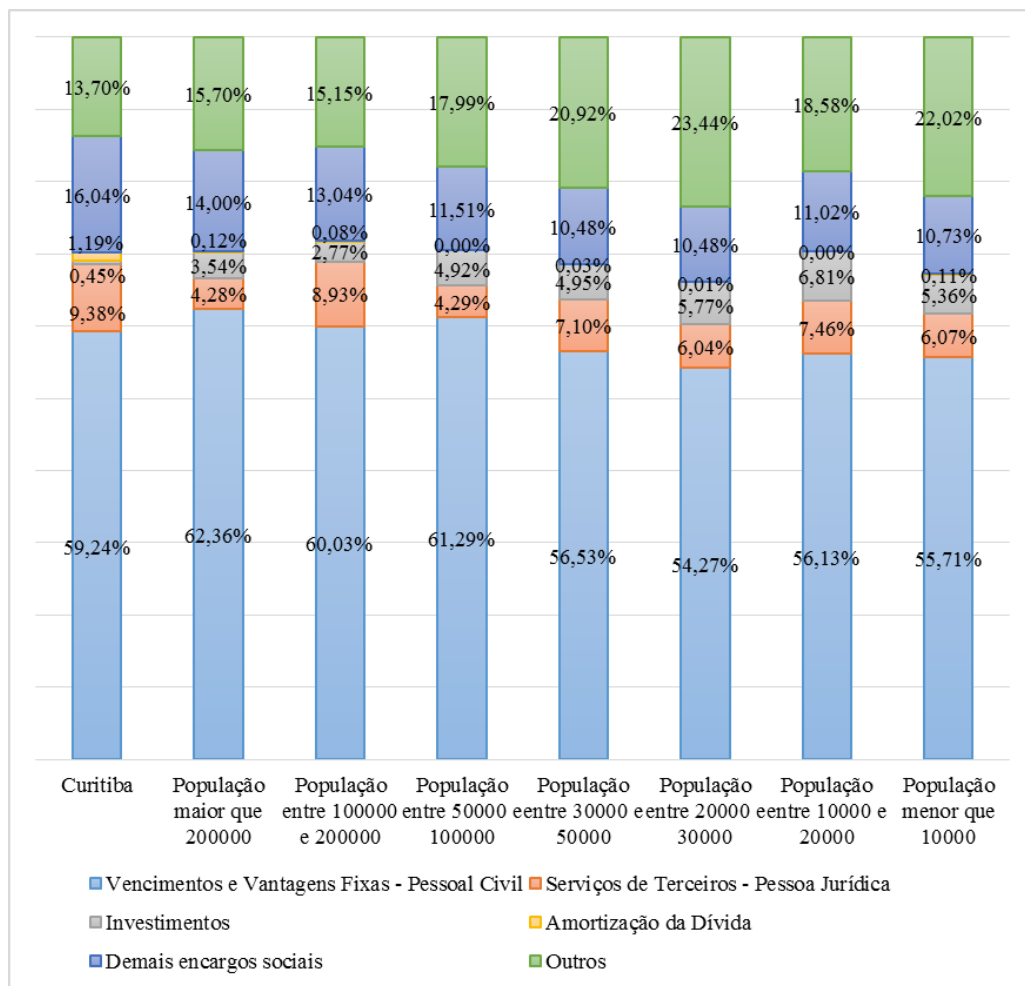


Fonte: Siope (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

O perfil de receitas dos municípios paranaenses é relacionado ao seu porte populacional. Quanto menor é a sua população, mais dependente das transferências correntes e menor arrecadação de impostos municipais, ainda que o percentual de participação das receitas nos municípios entre 10.000 e 20.000 habitantes seja um pouco maior que nas duas faixas de intervalo populacional posterior. Destaca-se, ainda que não esteja no gráfico, a participação da Cota Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) nessas transferências, que nos municípios menores tem uma média aproximada de 46% da composição da transferência, enquanto que em Curitiba esse percentual é de 13,66% e nos municípios maiores que 200.000 habitantes 12,57%.

Para o perfil da despesa educacional, optou-se por problematizar nesse gráfico os vencimentos e vantagens fixas, os investimentos, serviços terceirizados pagos à Pessoa Jurídica, amortização da dívida, demais encargos sociais e outros. Essa opção se deu pois, tratam-se inicialmente dos gastos de maior monta, em particular a remuneração.

Gráfico 3 – Perfil de despesas em educação dos municípios paranaenses por faixa populacional - 2016

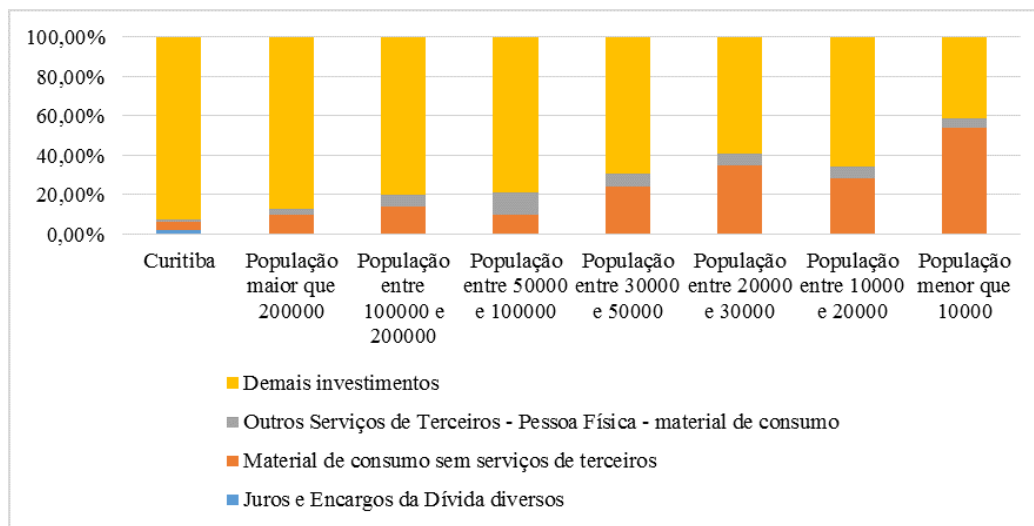


Fonte: Siope (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

Em todos os municípios, o maior investimento educacional é em remuneração. Nesse dado, não se distingue remuneração docente ou de demais trabalhadores da educação. Pelos dados declarados via Siope pelos municípios, observa-se que as maiores diferenças em termos percentuais estão nos contratos com serviços de terceiros, onde a capital paranaense tem o maior percentual, assim como a amortização da dívida. Os municípios menores têm maior percentual de investimento e contratos de terceiros bem menores se comparados com a capital. Sobre a valorização dos profissionais da educação, os municípios com mais de 200.000 habitantes aparecem com maior investimento em termos percentuais, o que não garante que o mesmo seja maior que dos demais grupos de municípios. Aqui é evidenciada uma possibilidade de investigação acerca da disputa pelo fundo público, haja vista que o discurso corrente é de grande limitação de investimentos no funcionalismo público pelo impacto financeiro que isso gera nas despesas municipais. De fato, trata-se do maior investimento em educação. Todavia, o grande investimento em serviços terceirizados fomenta a problematização acerca de disponibilizar o fundo público para a acumulação de capital, ao invés de alocar mais recursos para os serviços públicos (OLIVEIRA, 1998; POGGI, 1981).

A despesa denominada "Outros" compõe um percentual menor que a soma de todas as demais. Entretanto, considera-se um contexto importante observar apenas a distribuição percentual desse montante.

Gráfico 4 – Outras despesas em educação dos municípios paranaenses por faixa populacional - 2016



Fonte: Siope (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

O gráfico novamente evidencia diferenças de perfil de gastos entre municípios de maior e menor porte. Os municípios menores têm maiores impactos em suas despesas com material de consumo. Outros gastos dos municípios também são passíveis de investigação, mas não compõem o escopo desse trabalho. Tais informações complementam outros dados da pesquisa em relação ao modelo em que a oferta educacional, uma das responsabilidades municipais, que podem ser diferenciados e, as causas podem ser inúmeras. É certo que os perfis de gastos oferecem indícios que materializam essa gama de causalidades.

Complementando o perfil de gastos em educação, a tabela abaixo distribui o salário por hora médio investido para os docentes das redes municipais do Paraná. Ressalta-se que, na metodologia empregada, foi utilizado apenas as informações da Rais, vinculando remuneração média de cada servidor com sua carga horária de trabalho em contrato.

Tabela 5 – Salário por hora distribuído por município categorizado em faixas populacionais

Faixas populacionais	Salário por hora <= 10,00	Salário por hora entre 10,01 - 15,00	Salário por hora entre 15,01 - 20,00	Salário por hora entre 20,01 - 25,00	Salário por hora entre 25,01 - 30,00	Salário por hora entre 30,01 - 35,00	Salário por hora maior que 35,01
Curitiba	0	0	0	0	0	0	1
>= 200000	0	0	1	2	0	3	0
[100000;200000[	0	1	0	5	1	1	0
[50000;100000[	0	0	2	2	8	0	0
[30000;50000[	0	1	2	15	6	1	0
[20000;30000[	4	8	22	37	17	4	0
[10000;20000[	0	4	2	13	4	0	0
=<10000	3	24	47	68	18	3	0

Fonte: Rais (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

A distribuição de salário por hora evidencia que, com base nos dados da Rais, nem todos os municípios de maior arrecadação per capita convertem esse potencial em melhor remuneração docente. Apesar disso, a média salarial dos municípios menores é, com exceção de 27 casos, maior que R\$ 15,00 por hora. Em todo os casos analisados, 45 municípios têm média salarial menor que R\$ 15,00, o que corresponde a 13,6% do total. Ressalta-se a necessidade de alocação de recursos para a remuneração docente por parte dos municípios, em particular os de menor porte.

Em resumo à análise de dados, a tabela abaixo busca relacionar diferentes medidas, considerando a categorização dos municípios por população com o percentual de receitas de impostos investidos em manutenção e desenvolvimento do ensino, a média de salário por hora, perfil de rede de ensino, matrículas por professor, receita per capita, IDHM e percentual de investimento em remuneração de profissionais da educação do total em MDE no município. Para este cálculo, utilizou-se os 324 municípios que tem todas as informações para este trabalho.

Tabela 6 – Resumo de informações de porte de rede, receita corrente e despesa educacional dos municípios paranaenses por faixa populacional - 2016

Faixa populacional	Percentual de impostos em educação	Salário por hora	Razão EF/EI	Razão Matrícula/ Prof.	Razão Receita Corrente/ IDHM Pop.	Vencimentos e Vantagens Fixas
Curitiba	27,51	38,14	2,47	7,92	2917,95 ,823	59,24%
>= 200000	25,76	26,29	2,38	11,86	3015,04 ,775	62,36%
[100000;200000[	26,54	23,56	2,34	11,96	2668,75 ,744	60,03%

[50000;100000[	28,87	25,12	1,90	12,00	2690,84	,736	61,29%
[30000;50000[	27,99	22,79	2,04	11,28	2766,94	,720	56,53%
[20000;30000[	28,75	21,10	2,28	10,87	3076,64	,690	54,27%
[10000;20000[	27,97	21,31	2,00	11,26	3123,56	,710	56,13%
=<10000	28,51	20,02	1,85	10,06	4518,56	,694	55,71%

Fonte: INEP (2018). Rais (2018). Siope (2018). IBGE (2018). Dados trabalhados pelo autor (2018).

De modo geral, médias de salário por hora estão em municípios maiores, com maior IDHM e maior razão EF/EI, com exceção da média dos municípios de população entre 50.000 e 100.000, que, em contrapartida, apresentam maior média de percentual de receitas de impostos investidos em educação. Compreende-se a necessidade de explorar outras dimensões, a exemplo do o vínculo de trabalho, a experiência profissional, a escolaridade, aspectos que poderiam agregar variáveis explicativas ao perfil docente, os maiores ou menores investimentos em remuneração e atratividade na continuidade da profissão.

Considerações finais

Inicialmente, o cenário indica vários municípios com arrecadação per capita alta e sem o reflexo na valorização docente, em particular a municípios de menor porte, apresentando indícios de necessidade de maior esforço em investimento em remuneração dos professores e de disputa pelo fundo público para tal. Os salários por hora na remuneração docente variam no comparativo com as redes municipais paranaenses, assim como o perfil de receita e despesas educacionais desses municípios. Há indícios de diferenças entre perfis de gastos educacionais, particularizando estes para quatro dimensões: remuneração, serviços terceirizados, investimentos e amortização de dívidas. Outros aspectos como gastos com funções gratificadas carecem de problematização.

Todavia, há necessidade de consideração acerca da fonte de informações. O Siope é uma base de dados receptora e as informações sobre população são de 2010, o que pode incorrer em algumas distorções. Sobre os dados da Rais, inicialmente parecem ter bastante potencial para a pesquisa em educação, em particular na remuneração docente pela sua precisão nas informações remuneratórias e de ocupação do sujeito. Na ausência de fortes relações entre o potencial de investimento do município e a valorização docente, cresce como hipótese a influência do posicionamento político acerca da alocação de recursos, o que implica em uma possível caracterização da disputa pelo fundo público para o investimento em educação e, conseqüentemente, valorização docente, como um processo que vá além da disponibilidade financeira, e sim um processo iminentemente político.

Referências

ARAÚJO, G. C. 2010. Constituição, federalismo e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas da organização da educação nacional brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARAUJO, R.L.S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica** Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2013. 401 f.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 161-180.

_____. E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. IN: SALVADOR, E. et al. (orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 153 - 180.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. 1996 **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 05/07/2017.

_____. Ministério do Trabalho. **Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**: ano-base 2016. Brasília: MTb, SPPE, DES, CGET, 2016.

49 p.

FERRAZ, M. A. Estado, política e sociabilidade. IN: GOUVEIA, A. SOUZA, A. TAVARES, T. **Políticas Educacionais: Conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

GOUVEIA, A. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional: um estudo sobre a administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001 – 2004)**. 270 p. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do "salário em capital". IN: SALVADOR, E. et Al. (orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012b, p. 243 - 260.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ESTATÍSTICAS INEP. 1937. Nota Técnica Nº 10/2017/CGCQTI/DEED. A remuneração média dos docentes em exercício na educação básica: pareamento das bases de dados do Censo da educação básica e da RAIS. Brasília, 2017. Disponível em: <

<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1281>>. Acesso em 18/01/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasília: Ministério do Planejamento, 1934. Disponível em :. Acesso em: 17/01/2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Brasília: Ministério da Educação, 1937. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 11/01/2018.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Brasília: Ministério do Trabalho, 1930. Disponível em:< <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 11/01/2018.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, V. 14, N.2, p. 504-522, jan./jun. 2012.

SELZ, M. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SILVA, M. Q. **Condições de qualidade das redes municipais de Ensino Fundamental no Brasil** 227 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Políticas Educacionais. Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.