

Um estudo do custo por aluno em escolas municipais brasileiras – relatório de pesquisa

Janeiro de 2006

Equipe de pesquisa

Eduardo Stranz - Pesquisador da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)

Maria Goreti Farias Machado - mestranda do Programa de Pós Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da UFRGS

Nalú Farenzena - professora da Faculdade de Educação da UFRGS

Introdução

Este relatório apresenta resultados de uma pesquisa descritiva dos custos diretos de funcionamento de uma amostra de 196 escolas públicas municipais brasileiras. As escolas pesquisadas distribuem-se em 56 municípios, de 16 estados, havendo dados das cinco regiões brasileiras. Sua motivação é, em especial, a necessidade de realização de estudos de custos tendo em conta as propostas atualmente em debate de redistribuição de recursos entre os entes da Federação para o financiamento da Educação Básica, num contexto de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração.

A pesquisa foi realizada numa parceria entre a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação (NEPGE), da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A iniciativa de realização desse estudo coube à CNM, que buscou a assessoria do NEPGE, dada a realização, por esse Núcleo, de estudos anteriores de custos educacionais (ver Luce e Farenzena, 1998 e Farenzena et al., 2004). As equipes da CNM e da Universidade planejaram ou avaliaram, em conjunto, os aspectos centrais do estudo, seu escopo, os instrumentos de coleta de dados da pesquisa e a amostra de escolas. O instrumento de coleta de dados foi elaborado pelas pesquisadoras do NEPGE. Coube à CNM o encaminhamento dos instrumentos de pesquisa aos municípios, assim como o controle dos retornos e a comunicação com os municípios para solicitar o preenchimento dos formulários. A crítica e possíveis providências para a correção de erros ou omissões foram realizadas pela equipe da

Universidade, com auxílio da CNM. A consolidação dos dados coube à CNM e este relatório foi produzido pelas pesquisadoras do NEPGE.

Os objetivos do trabalho são: (1) desenvolver e aplicar uma metodologia de levantamento dos custos diretos de funcionamento de escolas que oferecem etapas e modalidades da Educação Básica para fins de cálculo do custo-aluno/ano de redes municipais de ensino brasileiras, consolidando os dados por escola, por município, por estado e para o conjunto da amostra; (2) descrever e analisar os custos educacionais em cada etapa/modalidade da Educação Básica e espaço, com atenção para os valores e ponderações por etapa/modalidade e identificação de fatores centrais que interferem nas semelhanças e diferenças no perfil de custos dos espaços investigados; (3) oferecer subsídios à apreciação de propostas de redistribuição de recursos da educação entre as três esferas de governo, em especial a de criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

O interesse comum da CNM e da equipe da UFRGS é o levantamento e análise dos custos, visando contribuir com avaliações e estimativas dos impactos de novas sistemáticas de redistribuição dos recursos vinculados à educação. De comum, ainda, está a posição de que a redistribuição de recursos contemple a etapa da creche da educação infantil. Há uma divergência: enquanto as pesquisadoras do NEPGE posicionam-se favoravelmente à criação de um fundo único para a Educação Básica – o FUNDEB -, a CNM entende que três fundos – compreendendo, respectivamente, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – seria o mais adequado.

Desta forma, o presente relatório dará ênfase aos valores de custo que foram estimados e as ponderações por segmento, deixando de argumentar a favor desta ou daquela sistemática de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

É necessário, já de início, fazer uma ressalva, que diz respeito à não-generalização dos resultados da pesquisa. O reduzido tamanho da amostra, associado à diversidade em termos de distribuição de responsabilidades na oferta de Educação Básica entre estados e municípios e de condições de oferta educacional, não permite que os valores de custo e as ponderações de valor por etapa e modalidade sejam tomados como regra geral, nem para o país, nem para cada estado ou município.

Assim sendo, a descrição e a análise aqui realizadas dizem respeito à amostra do estudo e estão delimitadas pelo procedimento adotado de cálculo dos custos.

A pesquisa revela ou confirma algumas tendências e evidências.

Uma delas é a de um peso relativamente maior dos custos dos segmentos creche e educação especial.

Outra evidência é a variação nas ponderações de valores de custo por etapa e modalidade, variação essa que se apresenta nas médias estaduais e nas médias municipais. Definido o custo aluno/ano do ensino fundamental/anos iniciais com peso 1,0, as ponderações dos valores de custo da pré-escola, ensino fundamental/anos finais e educação de jovens e adultos/ensino fundamental não oferecem sustentação a propostas de estabelecer pesos maiores para esses segmentos em fórmulas de redistribuição de recursos entre esferas de governo.

Cabe enfatizar, ainda, a significativa diferença regional, com custos relativamente mais baixos nos estados do Norte e Nordeste, em contraste com os valores relativamente mais elevados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Apresentamos na seqüência alguns fundamentos para a análise. Inicialmente, o tema das competências, papéis e colaboração dos entes federados na área da educação, com o intuito de demonstrar a coerência e pertinência de formas redistributivas de recursos entre esferas de governo. Um segundo item traz definições de custo, valor por aluno, custo por aluno e custo-aluno-qualidade. A seguir, sintetizam-se os procedimentos de pesquisa: a composição da amostra, as características do formulário de coleta de dados e os cálculos para estimar o custo-aluno/ano das escolas municipais brasileiras integrantes da amostra. Na parte final, são apresentados resultados da pesquisa, mais restritos às médias de custo aluno/ano do conjunto da amostra e de cada estado e município, por etapa e modalidade.

No anexo, encontram-se as tabelas básicas com valores de custo aluno/ano dos estados, municípios e escolas e o formulário de levantamento de dados.

1. Responsabilidades das esferas de governo para com o financiamento da educação

No Brasil, a oferta da educação básica é, historicamente, de responsabilidade direta de estados e municípios, com significativas variações regionais e locais na efetiva responsabilização destes entes federativos, ficando a União com a competência de atuar diretamente na educação escolar através da manutenção e organização da rede federal de ensino (composta basicamente de instituições de ensino superior e rede técnica e tecnológica) e, indiretamente, através da

contribuição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e aos programas suplementares das redes estaduais e municipais.

A Constituição de 1988 estabelece que estados e municípios devem destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino um percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos; para a União, essa proporção é de 18%. O Salário-educação, uma contribuição social, é outra fonte estável de financiamento da educação, restrita sua aplicação ao ensino fundamental público.

Em 2003, a Lei N.º 10.832 estabeleceu a atual divisão de recursos do Salário-Educação, que pode ser explicada por três procedimentos: a União fica, inicialmente, com 10% da arrecadação para financiar programas de transporte escolar e de educação de jovens e adultos; os 90% restantes são divididos em cota federal (um terço) e cota estado e municípios (dois terços); a cota estado-municípios é dividida entre o Governo Estadual e os municípios de acordo com as respectivas proporções de matrículas no ensino fundamental. Em termos sucintos, na atual repartição o MEC gerencia em torno de 40% dos recursos e os estados e municípios ficam com os demais 60%, observando o que foi arrecadado em cada Estado e, no interior desses, a distribuição proporcional às matrículas da rede estadual e de cada uma das redes municipais.

No texto constitucional promulgado em 1988, ficou definido que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Nesta formulação fica explícita a inovação da possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino, coerente com a nova posição dos municípios como entes da federação.

Pontuam-se, na seqüência, aspectos fundamentais da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo na área da educação, com base no texto constitucional, de acordo com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional N. 14/96.

- A União deve financiar a rede pública federal de ensino.
- Um segundo papel da União é prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, essa baseada nas diretrizes de suplência e redistribuição de recursos, objetivando a equalização de oportunidades educacionais e garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino.
- Ensino fundamental e ensino médio são os níveis de atuação prioritária dos estados.
- Educação infantil e ensino fundamental são os níveis de atuação prioritária dos municípios.
- Estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório.
- A União e os estados devem prestar assistência técnica e financeira aos municípios na oferta de educação infantil e ensino fundamental.

- Por um período de dez anos (a contar de janeiro de 1997) os governos subnacionais devem destinar, no mínimo, 60% da receita de impostos vinculada à educação (ou 15% do total da receita de impostos) ao ensino fundamental; à União cabe destinar ao mesmo objeto 30% do equivalente aos seus recursos vinculados (valor que corresponderia a 5,4% da receita líquida de impostos do governo central).
- Obedecendo à lógica da priorização financeira do ensino fundamental, mencionada acima, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de âmbito estadual, o qual redistribui, entre estados e municípios, grande parte dos valores subvinculados, de acordo com o número de matrículas do nível fundamental regular de ensino. À União cabe complementar os fundos deficitários (aqueles cujos recursos do estado e dos municípios resultam em um valor por aluno menor que o mínimo nacional).

Cabe mencionar as disposições da LDB (Lei n. 9.394/96) sobre esse tema, sem repetir o que já consta na Constituição Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases desenha coordenadas de organização da educação nacional com a previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, os quais têm responsabilidades próprias e compartilhadas, devendo organizar-se em regime de colaboração. São três níveis que, pelas determinações da Lei, articulam-se, nos campos do planejamento, do financiamento, da gestão e da avaliação, por competências coordenadas pela União, em vários casos em colaboração com os governos subnacionais.

A LDB preceitua que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os sistemas de ensino e “... *exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*” (art. 8º, § 1º). As atribuições que conferem às normas e ações da União o estatuto de coordenação da política nacional de educação estão listadas no artigo 9º desta Lei e, entre elas, é oportuno mencionar, dado o objeto deste relatório: a elaboração de plano nacional de educação, em colaboração com estados e municípios; a assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, observando o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória e o exercício das funções redistributiva e supletiva.

A relação dos estados com seus municípios também é assunto da Lei N.º 9.394/96. Entretanto, é enfatizada apenas a necessidade de colaboração entre os mesmos apenas para a oferta de ensino fundamental, devendo essa definição levar em conta uma distribuição de responsabilidades proporcional à demanda e aos recursos financeiros que cada ente federativo dispõe. Essa Lei deixou uma lacuna, ao não detalhar orientações e mecanismos da assistência técnica e financeira aos municípios para a oferta de educação infantil, por parte da União e dos Estados, conforme preceituado no art. 30 da Constituição Federal.

2. Custos da educação: alguns conceitos

A temática dos custos educacionais, sendo uma questão central da política pública de financiamento da educação na atualidade, tem sido objeto de crescente número de estudos e propostas. Algumas destas adquiriram força normativa, tanto no âmbito federal como de estados e municípios. Nos últimos anos, foram ganhando força as formulações que procuram associar parâmetros de custos às necessidades de volume e distribuição de recursos financeiros. Entretanto, os critérios e sistemáticas presentes nas avaliações e definições sobre custos variam significativamente, de acordo com posicionamentos referentes à cobertura da educação escolar e de sua qualidade.

A sistemática do FUNDEF expressa, de certo modo, inflexões ocorridas na concepção de custos. Este Fundo representou uma alternativa a temas que vinham sendo candentemente discutidos no país por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, do Acordo Nacional e do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, nos anos de 1993 e 1994 – especialmente, o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento do ensino fundamental e o salário do magistério. A proposta do FUNDEF, pragmática e de efeito político imediato, incorporou uma concepção de valor mínimo por aluno que ignorou a construção do parâmetro de custo-aluno-qualidade que vinha sendo discutida no entorno da Educação para Todos.

O parâmetro de “gasto por aluno” ou “valor por aluno” baseia-se em estimativas de receita de impostos, de acordo com as vinculações e subvinculações, constitucionalmente estabelecidas para a educação. Ou seja, a partir da previsão dos recursos orçamentários disponibilizados pelas principais receitas de impostos estaduais e municipais, a redistribuição do FUNDEF, acrescida de complementação da União, se necessária, deverá garantir um valor mínimo por aluno na rede estadual e em cada rede municipal.

Por um lado, então, estes instrumentos legais trabalham com a disponibilidade de recursos orçamentários que, na razão das matrículas do ensino fundamental regular, delimitam o esforço redistributivo das esferas de governo e o conseqüente valor mínimo por aluno em cada rede, assim como o valor por aluno efetivo de cada rede, parâmetro, inclusive, para a remuneração dos professores do ensino fundamental.

Entretanto, partindo de algumas disposições relativas ao FUNDEF e outras que constam na LDB, é possível articular, no contexto da legislação, a concepção de “custo-aluno-qualidade” (CAQ). Na realidade, estudos e proposições no campo do financiamento da educação, nos últimos anos, têm procurado construir este conceito, a partir do levantamento dos indicadores da qualidade do ensino e do conseqüente dimensionamento dos seus custos, com o intuito de avaliar, a partir daí, a necessidade de recursos financeiros para a educação, seja em termos de montante global, seja de prioridades e proporcionalidade na sua alocação. Faz-se referência, a seguir, aos conceitos, referências ou indicadores sobre o tema do custo-aluno-qualidade presentes em parte da legislação. No relatório final de pesquisa serão contemplados outros instrumentos legais, em especial o Plano Nacional de Educação.

- **Constituição Federal:**

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

....

VII – garantia de padrão de qualidade

....

Art. 60 (ADCT)

....

§ 4º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente.

- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:**

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

....

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrões mínimos de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único – O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo

Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão de qualidade.”.

- **Lei n.º 9424/96:**

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no § 2º do art. 2º, os seguintes critérios:

- I – estabelecimento de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais da educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da clientela;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino

Estas disposições sugerem uma concepção de “custo por aluno” mais abrangente do que um “valor mínimo por aluno”, calculado a partir da razão entre receitas orçamentárias e matrícula. Primeiro, pela previsão de cálculo de um custo anual por aluno, que considere um padrão de qualidade do ensino. Segundo, o padrão de qualidade e, portanto, o seu custo, não podem restringir-se ao ensino fundamental, envolvem toda a Educação Básica (LDB, art. 4º, IX e art. 75). Terceiro, o padrão mínimo de qualidade do ensino também deve ser referência para a capacidade de atendimento do estado e dos municípios e da assistência financeira da União, e, como tal, para os ajustes de contribuições ao FUNDEF ou para a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados.

A nova legislação sinaliza uma nova sistemática em termos do financiamento da educação básica pública, no sentido de que o padrão de qualidade do ensino seja base para o cálculo dos recursos financeiros necessários para a educação. Cabe salientar, porém, a complexidade (política, administrativa e pedagógica) de estabelecer padrão de qualidade do ensino, seja, sobretudo, “padrão de qualidade do ensino definido nacionalmente”, ou atentando para as peculiaridades culturais, sociais e econômicas de uma região ou município.

Mesmo com a possibilidade de articular uma concepção de custo-aluno-qualidade no ordenamento constitucional-legal, entende-se que prevalece, no mesmo, a concepção de gasto-aluno ou valor mínimo por aluno, limitando, significativamente, a possibilidade de aumentar os

recursos financeiros a partir das efetivas necessidades de expansão da cobertura e de qualificação da gestão e do ensino e demarcando relações entre os entes federativos a partir de padrões e médias que não contemplam as especificidades e desigualdades regionais, locais e organizacionais, em sentido amplo.

Cabe acrescentar, aqui, a noção econômica de custos.

A definição de custos educacionais e do parâmetro **custo-aluno-ano** não é consensual, e sua compreensão está relacionada à clareza que se tenha da noção **custo de oportunidade**. Rosseti (1997), se apóia na sistematização elaborada por Lionel Robins, para caracterizar os fatos econômicos. Por esta sistematização, a atividade econômica humana depara-se com um conflito fundamental: **meios ou recursos escassos** e limitados e fins ou **necessidades múltiplas e ilimitadas**. Assim, a determinação dos fins da atividade humana é sempre uma **escolha** entre diversas possibilidades e uma escolha dos **meios disponíveis**. Os **custos** são entendidos como *a utilização dos meios disponíveis, para alcançar um determinado fim proposto*. O alcance de um fim se denomina **benefício**. Entretanto, escolher um fim e empregar nele os recursos (meios ou custos) escassos, implica em deixar de lado outros fins (e não obter benefícios). A estes outros fins que, com os mesmos recursos, poderiam ter sido alcançados, se denomina **custo de oportunidade**. Conquanto consideremos fundamental para o planejamento da educação a visão de custo de oportunidade, nesta pesquisa não será possível alcançá-lo, pois seu cálculo, na área da educação, envolve um processo complexo e conflituado, ainda distante das possibilidades deste estudo. Assim, tomando como referências as contribuições revisadas, trabalha-se com a definição de custo educacional como *recursos ou meios utilizados para a oferta do serviço educacional*, expressos em **valores monetários**. Conseqüentemente, Custo Aluno/Ano quantifica monetariamente os recursos utilizados, por aluno matriculado, no período de um ano. O custo-aluno-qualidade seria o valor, por aluno, no período de um ano, dos recursos necessários ou desejáveis para um ensino de qualidade. Entretanto, não se pretendeu, neste estudo, estabelecer valores de CAQ, mencionando-se aqui esse tema pela posição central que deveria ocupar no planejamento da educação.

3. Procedimentos metodológicos

Como referido na Introdução, este item explicita as definições para constituição da

amostra de municípios e escolas, as características do instrumento de coleta de dados e os procedimentos de coleta e tratamento dos dados.

3.1 A amostra

Foram quatro os critérios que presidiram a definição da amostra: a inclusão de municípios de todos os estados brasileiros, variando um tanto o número de localidades por estado de acordo com o número total de municípios de cada estado; a inclusão das capitais; a escolha de municípios que oferecessem a maior quantidade de opções no que diz respeito à oferta de etapas e modalidades de Educação Básica (escolhendo-se, nesse caso, um maior número de municípios com oferta de ensino médio), assim como a oferta de educação nas áreas urbanas e nas áreas rurais; a viabilização da pesquisa, ou seja, a escolha de uma quantidade limitada de municípios e, em cada um deles, de um número limitado de escolas, o qual, se estimava, permitiria a realização da pesquisa num período mais reduzido de tempo.

Dos 5.560 municípios brasileiros, foi definida uma amostra de 185 localidades (3,3%), esperando-se a obtenção de dados de mais de 700 escolas e projetando-se uma distribuição regional equilibrada, de acordo com o número de municípios de cada estado. Nas orientações enviadas aos municípios para o levantamento de dados, recomendou-se a inclusão de quatro escolas, preferencialmente e sempre que possível: uma escola rural de ensino fundamental completo, uma escola com oferta de ensino médio, uma escola com oferta de educação infantil (creche e pré-escola); uma escola urbana com oferta de ensino fundamental completo e educação de jovens e adultos.

O número de municípios que responderam ao levantamento ficou em torno de 60. Teve-se, pois, um retorno de 32,4%. Os resultados sistematizados para esse relatório contemplam dados de 56 municípios e 196 escolas, de 16 estados (ver Quadro 1). Alguns municípios não foram incluídos na amostra final pela insuficiência ou inconsistência das informações.

Há que se observar que os retornos acabaram por configurar uma amostra não-equilibrada em termos de número proporcional de escolas por estado ou por região. Há um viés, nas médias nacionais, condicionado pelo predomínio de dados de estados das regiões Sul e Sudeste. Há outro viés que diz respeito às médias por estado, sobretudo nos casos em que um ou dois municípios, apenas, enviaram seus levantamentos. A equipe de pesquisa desenvolveu todo um esforço para obtenção de dados que evitassem esses desequilíbrios, o que não pôde ser alcançado. Ao fim e ao cabo, decidiu-se pela sistematização dos dados disponíveis, mesmo

com os problemas apontados. Assim sendo, as médias nacionais e estaduais devem ser interpretadas a partir de tais contingências.

Quadro 1 – Número de Municípios, Número de Escolas e Número de Alunos, Total e por Etapa e Modalidade nos Estados da Amostra - 2005

UF	Número de Municípios	Número de Escolas	Número de Alunos													
			Tota	EIC	EIP	EFI	EFF	EM	EMT	ET	EM N	EJA/EF	EJA ALF	EJA/EM	EE	
AM	1	2	1.729		221	1.306	202									
BA	5	17	9.015	75	660	3.369	3.752	453				315	398	93		
CE	2	7	4.564	128	470	1.933	1.832						182	19		
ES	2	8	1.697	469	270	663	227						68			
GO	2	14	3.800		252	1.823	1.119	26					518	62		
MA	1	4	1.275		119	519	551			49			37			
MG	5	13	7.130	40	775	2.945	2.528	277					565			
MS	1	3	1.987		272	945	651						91			28
MT	1	4	2.874	61	101	1.835	615	149		113						
PB	3	7	5.194		78	2.021	2.410						685			
PR	6	25	7.968	374	1.563	5.337	492						168			34
RJ	1	4	4.051	72	367	1.979	1.102						294			243
RS	11	38	18.543	419	1.770	6.650	5.958	1.977		278			1.273		49	169
SC	5	15	4.164	185	1.058	1.791	1.032	39					59			
SE	2	7	4.085	61	319	1.145	1.907						653			
SP	8	28	16.251	223	2.266	5.845	3.692	1.038	97	609	256	1.100			615	530
Total	56	196	94.327	2.107	10.561	40.106	28.070	3.959	97	1.049	571	6.091	174	664		1.004

Nota: EIC - ed.inf.creche; EIP - ed.inf. pré-escola; EFI - ens.fund. anos iniciais; EFF - ens.fund. anos finais; EM - ens.médio; EMT - ens. médio integrado ao técnico; EMN - ens.médio normal; EJA/EF –EJA/ ensino fundamental; EJA ALF – EJA/ alfabetização; EJA/EM – EJA/ ensino médio e EE – educação especial.

Alguns pontos relacionados à amostra podem ser destacados.

- O estado de São Paulo é o que apresenta todas as modalidades de atendimento exceto EJA - alfabetização. No estado do Amazonas foi possível estimar os custos de apenas três segmentos da Educação Básica.
- Em todos os estados desta amostra há matrículas da EI – pré-escola.
- Em apenas 11 estados conseguiu-se levantar dados da EI –creche.
- Em todos os estados da amostra foi possível obter dados do ensino fundamental – séries iniciais e finais e da pré-escola.

- Dos 16 estados, 15 apresentam dados de EJA – ensino fundamental.
- Há dados do ensino médio de sete estados – em São Paulo há dados de ensino médio integrado ao técnico; na Bahia há dados de ensino médio normal e em quatro estados há dados do ensino técnico.
- Somente em escolas de três estados há matrículas na EJA – alfabetização e em apenas dois estados há dados de EJA – ensino médio.
- Em cinco estados há dados da educação especial.

Quadro 2 – Número de Municípios e Número de Escolas por Etapa e Modalidade Oferecida - Amostra de Pesquisa - 2005

UF	Número de Municípios	Número de Escolas													
		Tota	EIC	EIP	EFI	EFF	EM	EMT	ET	EM N	EJA/EF	EJA ALF.	EJA/EM	EE	
AM	1	2		1	2	2									
BA	5	17	2	8	12	10	1			1	6	3			
CE	2	7	2	5	5	5					2	1			
ES	2	8	4	5	4	1					4				
GO	2	14		7	12	9	1				3	2			
MA	1	4		2	2	1			1		1				
MG	5	13	1	8	11	10	3				4				
MS	1	3		2	2	2					1			1	
MT	1	4	1	1	2	1	1		1						
PB	3	7		2	6	5					3				
PR	6	25	6	23	19	1					4			2	
RJ	1	4	2	3	3	1					2			2	
RS	11	38	6	31	29	24	5		2		10		1	4	
SC	5	15	3	8	13	6	1				3				
SE	2	7	1	4	5	4					3				
SP	8	28	4	11	16	7	2	1	1	1	11		4	3	
Brasil	56	196	32	121	143	89	14	1	5	2	55	6	5	12	

Nota: EIC - ed.inf.creche; EIP - ed.inf. pré-escola; EFI - ens.fund. anos iniciais; EFF - ens.fund. anos finais; EM - ens.médio; EMT - ens. médio integrado ao técnico; EMN - ens.médio normal; EJA/EF –EJA/ ensino fundamental; EJA ALF– EJA/ alfabetização; EJA/EMM – EJA/ ensino médio e EE – educação especial.

Os dados disponibilizados pelas escolas da amostra permitem que se possa analisar e comparar situações de oferta e de custos da creche, educação pré-escolar, ensino fundamental-anos iniciais, ensino fundamental-anos finais e EJA/ensino fundamental. Mesmo assim, os casos de ensino médio e educação especial permitem alguns comentários. Para as demais modalidades, serão apresentados apenas os custos estimados e entende-se que são casos cuja ocorrência limitadíssima não enseja quaisquer análises. Como se pode ver no Quadro 2, um

reduzidíssimo número das escolas da amostra oferecem ensino médio integrado ao técnico, ensino técnico, ensino normal e EJA/ensino médio.

A representatividade da amostra não é expressiva, reiterando-se, portanto, o cuidado de evitar generalizações. De outra parte, está sendo experimentada uma metodologia que poderá servir a estudos com maior quantidade de casos. São apresentadas estimativas cujas variações e perfis indicam, no mínimo, a necessidade de um processo sistemático de avaliação e aperfeiçoamento das políticas redistributivas. Tal tarefa parece ser indispensável diante das mudanças que vão se processando, por exemplo, no montante de recursos disponíveis ou necessários, no alcance das sistemáticas de redistribuição de recursos, no papel de equalização da União e em fatores de diferenciação no valor por aluno entre as etapas e modalidades da Educação Básica.

3.2 Instrumento de levantamento de dados e procedimentos para estimar os custos

O instrumento de coleta de dados contemplou, basicamente: dados de identificação da escola, número de turmas e matrícula por etapa e modalidade e dados de salários e caracterização dos profissionais docentes e não-docentes (pessoal). Essa caracterização do pessoal das escolas foi sintética, englobando: função exercida, etapa ou modalidade de atuação, situação de trabalho (efetivo, contrato, p. ex.), grau de formação e carga horária na escola.

Os campos para registro do número de alunos matriculados contemplavam a discriminação por etapa e modalidade: Educação Infantil-Creche; Educação Infantil-Pré-Escola; Ensino Fundamental- Anos Iniciais ou Séries iniciais; Ensino Fundamental-Anos Finais ou Séries Finais; Ensino Médio; Ensino Médio Integrado ao Técnico; Ensino Técnico; Curso Normal de Nível Médio; Educação de Jovens e Adultos-Projeto de Alfabetização; Educação de Jovens e Adultos-Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos-Ensino Médio; Educação Especial (classes especiais ou escolas especiais).

A necessidade de realizar um levantamento envolvendo um número relativamente grande de municípios e escolas levou a equipe de pesquisa a optar pelo levantamento apenas do custo do pessoal – docente e não docente – das instituições, ao qual foi acrescentado um valor adicional. Ou seja, buscou-se um modelo simples e de mais fácil e rápido preenchimento pelas secretarias de educação ou dirigentes escolares.

Foi solicitada a informação do valor bruto do salário no mês de junho de 2005 de cada um dos docentes e não-docentes da escola. Este valor foi multiplicado por 13,3 – referente a 13

meses, mais um terço de férias – e, a seguir, por 1,12 –fator referente a encargos patronais. Foram elaboradas planilhas diferenciadas para registro dos custos do pessoal em atividades não-docentes e docentes. No caso dos docentes, há uma planilha específica para registro dos docentes de cada etapa e modalidade da Educação Básica.

Ao valor resultante do custo do pessoal de cada escola foi acrescido um percentual de 25%. Essa proporção foi estabelecida para representar os demais custos da escola (material de consumo, material permanente, serviços, etc...). Essa estimativa, de 75% de custos do pessoal e 25% de outros custos, tomou como base tendências evidenciadas em estudos de custos escolares (Farenzena et. al., 2004; Farenzena e Luce, 1998; Verhine, 2005; Xavier e Marques, 1987).

O custo total de cada escola e o custo de cada etapa e modalidade foi dividido, respectivamente, pelo número total de alunos e número de alunos matriculados em cada etapa e modalidade. Os custos aluno/ano são o resultado dessa divisão. Os custos foram consolidados por escola, por município e por estado e para o conjunto da amostra (Brasil).

Cabe acrescentar que, em parte, seguiu-se o modelo metodológico do trabalho de Xavier e Marques (1987), o qual calculou o custo direto de funcionamento de escolas públicas de primeiro grau, obtendo, através de amostragem, resultados para as escolas públicas estaduais e municipais, das zonas rural e urbana de todos os estados e regiões, bem como dados globalizados para o país. O referido estudo levantou custos do funcionamento direto das escolas, considerando os seguintes elementos de despesa: do pessoal docente e não-docente, dos materiais de consumo e permanentes; de outros gastos.

Os custos aqui apresentados referem-se, pois, a uma estimativa do custo direto de funcionamento das escolas da amostra, não contemplando, pois, os custos de implantação das escolas (terreno, prédio, etc.) e tampouco os custos indiretos (por exemplo, salários do pessoal das secretarias municipais da educação e transporte escolar). Essa delimitação é de suma importância, devendo entender-se, assim, que os valores de custo aluno/ano estão subestimados.

4. Custo anual por aluno: resultados da amostra

São apresentados nesse item os dados estimados de custo anual por aluno (custo aluno/ano ou C/A/A), consolidados por município, por estado e para o País.

É necessário reiterar o alerta quanto aos fortes limites para a generalização das estimativas calculadas; esses limites relacionam-se, em especial, a características da amostra do estudo e, portanto, os dados do conjunto da amostra e de cada estado e município devem ser lidos com o cuidado de verificar as particularidades.

As 196 escolas da amostra representam uma parcela muito reduzida das mais de 139 mil escolas municipais que oferecem Educação Básica.

Adicionalmente, em vários estados há dados de apenas um ou dois municípios. Outro alerta é de que foram pesquisadas de duas a quatro escolas na maior parte dos municípios, pelo qual se entende que as médias municipais aqui estimadas não correspondem, necessariamente, à média de custo da rede municipal de ensino.

As estimativas de médias nacionais, estaduais e municipais de custo aluno/ano levantadas por essa pesquisa permitem, pois, levantar ou confirmar algumas tendências e situações, desde que balizadas pela compreensão de que está muito longe de dar conta da diversidade de oferta e de organização escolar existente no Brasil.

Uma observação adicional deve ser reforçada, diz respeito às etapas e modalidades que contam com apenas um ou dois casos de oferta, ou seja, o ensino médio integrado ao técnico, o ensino técnico, o ensino normal, a educação de jovens e adultos (projeto de alfabetização e ensino médio). Decidiu-se respeitar o levantamento feito pelos municípios que contam com esses segmentos e incluir os respectivos dados nas tabelas básicas. Entende-se, contudo, que esses dados não tem expressão, a não ser para as redes municipais que contam com a etapa ou modalidade. Pelo exposto, na descrição e na análise dos dados de custo desse relatório serão muito pouco explorados os valores e ponderações desses segmentos.

Optou-se por apresentar algumas tabelas básicas com a consolidação dos dados do conjunto da amostra e por estado (tabelas 2 e 3), por município (tabelas 4 e 5) e por escola (tabela 6). Os dados das tabelas 2 a 5 serão analisados com base nos valores monetários de custo aluno/ano, total e por etapa e modalidade, e nas respectivas ponderações em relação ao custo do ensino fundamental/anos iniciais. Na análise, buscar-se-á explorar algumas condições que delimitam o perfil e as diferenças de custos entre escolas, entre municípios e entre estados.

4.1 Valores e ponderações em uma escala muito reduzida

Na Tabela 1, apresenta-se o número de escolas por faixas de custo anual por aluno, distribuídas em três blocos regionais: Norte e Nordeste; Centro-Oeste; Sul e Sudeste.

No Centro-Oeste e no Sudeste-Sul evidencia-se a dispersão do número de escola por faixas de Custo Aluno/Ano, já no Nordeste-Norte, a configuração é de concentração das escolas nas duas primeiras faixas.

No Nordeste-Norte, as duas regiões relativamente mais pobres do Brasil, das 44 escolas, 38 escolas (representando 86%) apresentam um custo de até R\$ 900,00. Na primeira faixa, com custos que variam de 300 a 600 reais, encontram-se 24 estabelecimentos de ensino, mais da metade das escolas dessas duas regiões.

Tabela 1 – Número de Escolas por Faixas de Custo Aluno/Ano – Resultados da Amostra – 2005

Faixas de Custo (em R\$)	Nº. de Escolas		
	NE e N	CO	SE e S
300,00-600,00	24	-	8
601,00-900,00	14	3	19
901,00-1.200,00	1	8	34
1.201,00-1.500,00	3	1	18
1.501,00-1.800,00	1	6	13
Mais de 1.800,00	1	3	39

Fonte: Estudo do custo por aluno em escolas municipais brasileiras (CNM e NEPGE, 2005)

No Centro-Oeste, das 21 escolas, oito (representando 38%) estão na faixa que vai de 901 a 1.200 reais e seis (29%) escolas situam-se no intervalo de 1.501 a 1.800 reais.

Das escolas das regiões Sudeste e Sul, o maior número encontra-se na última faixa, com custo aluno/ano maior de 1.800,00. Nessa faixa localizam-se 39 escolas, o que representa 30% do total de 131 escolas dessas duas regiões. Outras 34 escolas (26%) situam-se na faixa de 901 a 1.200 reais. Apenas oito instituições (6%) dessas regiões apresentam custos na faixa de valores mais baixos.

Nas Tabelas 2 e 3, que estão no anexo, encontram-se, respectivamente, os valores de custo aluno/ano, total e por etapa e modalidade da Educação Básica, e as ponderações dos valores por etapa e modalidade em relação ao ensino fundamental/anos iniciais.

Pelos dados da Tabela 2 fica mais uma vez evidente o “corte regional” dos valores.

Nos estados do Norte e Nordeste, o custo aluno/ano médio situa-se entre R\$ 404,19 (o menor valor, no Ceará) e R\$ 721,07 (o maior valor, na Paraíba). Nos demais estados – Bahia, Maranhão, Sergipe e Amazonas, o valor médio situa-se entre R\$ 585,00 e R\$ 678,00.

Os estados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul constituem um segundo bloco. Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina apresentam custos médios que são muito próximos a mil reais (980, 970 e 1.091 reais, respectivamente); os demais estados registram custos aluno/ano totais sempre maiores de R\$ 1.200,00, sendo o menor desses valores em Goiás (R\$ 1.236,88) e o maior no Paraná (R\$ 1.470,77).

Os estados cujas escolas são em número maior são do Sul e do Sudeste (67% do total), fato que leva a uma média nacional de R\$ 1.091,12.

As diferenças de valores de custo aluno/ano entre etapas e modalidades podem ser mais bem visualizadas na Tabela 2, que traz ponderações do custo aluno/ano médio de cada etapa e modalidade em relação ao custo do ensino fundamental/anos iniciais (EFI).

Foi estabelecido o peso 1,0 para o EFI tendo como referência as versões de projeto de lei de regulamentação do FUNDEB que já foram publicizadas até o momento pelo MEC. Nessas propostas, é estabelecido o EFI como tendo peso 1,0 e estão em aberto os pesos relativos das demais etapas ou modalidades e de situações peculiares de oferta de Educação Básica que, presumivelmente, deveriam ter pesos diferenciados, para mais ou para menos, na fórmula de redistribuição dos recursos.

Os coeficientes da ponderação da educação infantil/creche variam de 0,7 (Sergipe) a 4,8 (Rio de Janeiro); em três estados os coeficientes de ponderação ficam entre 1,1 e 1,3 (Santa Catarina, Mato Grosso e Ceará); em outros cinco estados ficam entre 2,0 e 3,0 (Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul); no Espírito Santo e no Rio de Janeiro o peso dessa etapa foi superior a 3,0 (3,3 no Espírito Santo e 4,8 no Rio de Janeiro). A média do conjunto da amostra (Brasil) foi de um custo aluno/ano da creche de R\$ 2.538,55, duas vezes e meia o valor de custo aluno/ano do ensino fundamental/anos iniciais (R\$ 1.004,29).

Os valores ponderados da educação infantil/pré-escola registram uma variação pouco significativa, sendo de 0,8 o menor peso (no Paraná) e de 1,6 vezes o maior peso (Rio de

Janeiro). Em quatro estados o valor do custo aluno/ano da pré-escola é 0,9 o valor do EFI (Paraíba, Sergipe, Amazonas, Espírito Santo); em dez estados essa relação situa-se entre 1,0 e 1,4 vez (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Santa Catarina).

Em relação ao custo aluno/ano do ensino fundamental/anos iniciais, os valores de custo aluno/ano do ensino fundamental/anos finais variam 0,7 (Maranhão, Amazonas e Espírito Santo) a 1,7 vezes (Rio de Janeiro) e a média para o Brasil é de 1,0. Em seis estados, essa relação fica entre 0,8 e 1,0 (Bahia, Ceará, Paraíba, Sergipe, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) e em outros estados essa relação é de 1,1 ou 1,2 (Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul). Em Goiás e no Paraná o custo aluno/ano do ensino fundamental/anos finais é, respectivamente, 1,5 e 1,6 o valor do EFI.

As ponderações para os custos estimados da educação de jovens e adultos/ensino fundamental registram uma média nacional de 0,8, sendo o menor coeficiente de 0,4 (Sergipe) e o maior de 1,4 (Maranhão). Coeficientes menores que 1,0, além de Sergipe, também ocorrem na Bahia (0,6), Paraíba, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina (esses com 0,7), Mato Grosso do Sul, Goiás e Ceará (com 0,8) e Rio Grande do Sul (0,9). No Paraná e Rio de Janeiro os valores de custo da EJA/ensino fundamental são praticamente os mesmos do EFI e o coeficiente é de 1,0; no Paraná e em São Paulo a relação é de 1,1 e de 1,2, respectivamente.

Há uma observação muito importante a ser feita em relação ao custo da EJA/ensino fundamental, no sentido de que as ponderações médias não sejam tomadas como parâmetro. Conforme o Quadro 2, 55 das escolas da amostra oferecem EJA/ensino fundamental; em 23 dessas escolas, o custo aluno/ano da EJA/EF é muito próximo ou até superior ao custo do ensino fundamental/anos iniciais. O valor mais reduzido de custo da EJA/EF, em muitos casos, se deve ao número relativamente maior de alunos por docente registrado em muitas escolas. Tal característica pode indicar que a atribuição de peso mais reduzido de custo da EJA/EF *vis a vis* o ensino fundamental pode ser fator de estímulo a uma oferta mais precária, por exemplo, a formação de turmas com número excessivo de estudantes, a ponto de comprometer a qualidade do trabalho pedagógico.

Na educação especial, o custo aluno/ano médio nacional (R\$ 4.283,21) é mais de quatro vezes o valor do EFI (R\$ 1.004,29). De cinco estados que contam com escolas que oferecem educação especial (atendimento exclusivamente especializado), os custos dessa modalidade sempre são mais do que o dobro daquele do EFI.

No ensino médio, o coeficiente do Brasil ficou em 1,3, variando de 0,6 na Bahia a 3,0 em Goiás. Em Santa Catarina, esse índice é de 2,3 e nos outros três estados o custo médio das escolas que oferecem essa etapa ficou entre 1,1 e 1,4 vez o valor do custo do ensino fundamental/anos iniciais.

4.2 Valores e Ponderações em escala um pouco mais ampliada

Na Tabelas 4, em anexo, estão registrados os valores médios de custo aluno/ano estimados, para o conjunto da amostra, por estado e por município. Na Tabela 5 encontram-se as ponderações dos valores por etapa e modalidade em relação ao ensino fundamental/anos iniciais. Na Tabela 6 apresentam-se indicadores por escola da amostra, especificamente os valores de custo aluno/ano médio de cada instituição e o respectivo número de alunos por docente.

Acrescenta-se, assim, às variações verificadas entre os estados aquelas existentes entre municípios de um mesmo estado. E as variações não ficam por aí, pois, entre escolas de um mesmo município também há diferenças, muitas vezes significativas, no custo aluno/ano.

Sabe-se que essas diferenças se devem a uma gama de fatores, os quais vão condicionar, de forma articulada, os valores e o perfil dos custos. No estudo específico que realizamos, quer dizer, do custo direto de funcionamento de estabelecimentos de ensino, podem ser destacados os seguintes elementos como bastante intervenientes nos valores e no perfil dos custos: o nível salarial dos docentes, a tipologia da escola; as necessidades diferenciadas de insumos entre etapas e modalidades; o número de alunos por docente.

Até o momento, foi possível explorar essas variáveis e pretende-se realizar um maior refinamento do estudo, que permita articular de forma mais completa os fatores acima pontuados, assim como outros que também tenham relevância, como por exemplo, a localização das escolas (urbana ou rural), a análise das proporções entre docentes e não-docentes, o nível salarial dos não-docentes, o número de alunos por não-docente e por profissionais da escola (docentes e não-docentes).

Os dados levantados pela pesquisa permitiriam também explorar a combinação do nível salarial dos profissionais a algumas condições, em especial, o nível de escolaridade dos profissionais, as progressões nas carreiras e o tempo de serviço, as cargas horárias de trabalho, a composição das jornadas de trabalho e as proporções entre docentes e não-

docentes.

Nesse momento, trabalharemos apenas com um conjunto menor de variáveis, procurando articular as explicações através de comparações entre municípios e entre escolas de um mesmo município. Em termos sucintos, exploraremos os seguintes condicionantes das variações no valor dos custos: níveis salariais dos docentes e aspectos não-salariais (tipologia das escolas e número de alunos por docente). Esse exercício será feito a partir da seleção de alguns casos, para ilustrar a interveniência desses fatores e a sua combinação.

Na Bahia há dados de cinco municípios. O custo aluno/ano médio da Bahia ficou em R\$ 609,94. O custo aluno/ano médio dos municípios desse estado varia de R\$ 447,00 (Cruz das Almas) a R\$ 1.136,13 (Salvador). Os outros três municípios registram custos médios que ficam entre R\$ 448,00 e R\$ 580,00.

As médias salariais das escolas dos quatro municípios com custos entre R\$ 447,00 e R\$ 580,00 explicam, em parte, as diferenças de custo. Por exemplo, em Banzaê a média salarial gira em torno de R\$ 350,00 e essa média em Cristópolis é de aproximadamente R\$ 490,00. O custo aluno/ano de Cristópolis também é mais alto que o de Banzaê.

O valor relativamente maior do custo aluno/ano médio de Salvador tem relação com as médias salariais dos docentes, maiores que as demais localidades da Bahia. Em Salvador, a média salarial dos docentes é de aproximadamente R\$ 1.500,00.

Outra situação é que nas escolas do Município de Banzaê há diferenças de custo (ver Tabela 6), as quais não se explicam pelos níveis salariais e, sim se devem, em parte, às diferenças no número de alunos por docente em cada escola, ou seja, quanto maior o número de alunos por docente, menor o custo.

No Estado do Mato Grosso do Sul, cujos dados são de apenas três escolas de um município (Porto Murtinho), o custo aluno/ano médio é de R\$ 970,19. Pode-se confrontar esse custo com o do Município de Goiatuba, de Goiás, que é de R\$ 1.218,86. As escolas de Mato Grosso do Sul apresentam uma média salarial dos docentes em torno de R\$ 550,00, enquanto que nas escolas de Goiatuba essa média é de 950,00. Esse é um caso em que as diferenças salariais explicam, em grande parte, a diferença de custo.

No Sudeste, faremos referência a casos dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

A média de custo aluno/ano do Estado de São Paulo ficou em R\$ 1.465,36. A média do Município de São Paulo é de R\$ 2.395,47 e a de Colina é de R\$ 993,20. Nesse caso, o fator

salarial é determinante da diferença entre os dois municípios. Nas escolas de São Paulo, a média salarial fica em torno de R\$ 1.970,00, enquanto que em Colina esse indicador é de R\$ 830,00.

Cabe comentar, no caso de São Paulo, que uma das escolas é de Educação Especial, tipologia essa que, em geral, leva a custos relativamente mais elevados. Isso se confirma para a amostra de escolas de São Paulo, pois, o custo da escola de educação especial é de R\$ 5.510,18, três vezes e meia o custo de uma outra escola paulistana, que oferece apenas educação infantil (ver Tabela 6).

Em Minas Gerais, a média de custo aluno/ano é de R\$ 980,06. Vejamos dois municípios desse estado. São João da Ponte tem um custo médio de R\$ 522,27, custo esse bastante próximo de estados do Nordeste. De fato, a média salarial dos docentes das escolas de São João da Ponte é de R\$ 350,00, a mesma média do Município de Banzaê/BA. Outro município mineiro, Ituiutaba, tem um custo anual por aluno de R\$ 1.016,24, quase o dobro de São João da Ponte. Em Ituiutaba a média salarial dos docentes das escolas pesquisadas é de R\$ 550,00. O nível salarial maior explica em parte o custo mais elevado do que São João da Ponte. Outro fator importante de diferenciação é o número de alunos por docente de uma das escolas de Ituiutaba – nessa escola, da zona rural, o custo aluno/ano é de R\$ 2.554,61 e a média de alunos por docente é de 6,9 (ver Tabela 6).

Os dois municípios do Estado do Espírito Santo apresentam custos aluno/ano significativamente diferentes – R\$ 2.480,76 em Colatina e R\$ 700,39 em Mucurici. O maior custo registrado em Colatina combina dois fatores: o maior nível salarial e a tipologia das quatro escolas, ou seja, as quatro instituições são de educação infantil, com uma média relativamente mais baixa de alunos por docente. Em Colatina, a média salarial é de R\$ 804,00 e em Mucurici esse indicador é de R\$ 600,00. Em Mucurici, o número de alunos por docente varia de 13 a 19, nas quatro escolas, enquanto que em Colatina três escolas apresentam uma média de crianças por docente que varia de 7 a 10.

Nos municípios do Rio Grande do Sul, embora haja diferenças de níveis salariais entre os municípios, há evidências de que esse fator não é tão importante para explicar as variações no custo aluno/ano, ou melhor, há necessidade de uma combinação maior de fatores para explicar as diferenças. Com os fatores que estamos aqui trabalhando pode-se ilustrar com duas comparações.

O Município de Triunfo registra um custo aluno/ano de R\$ 2.250,96 e uma média salarial

dos docentes de R\$ 600,00. Em Pelotas, o custo aluno/ano médio ficou em R\$ 700,31 e a média salarial é de R\$ 500,00, não tão distante da média salarial de Triunfo. Em Pelotas, as escolas pesquisadas contam com um número de alunos por docente que varia de 14 a 22; em Triunfo essa relação varia de 7 a 12. Ou seja, o maior valor de Triunfo se deve, em parte, ao maior nível salarial e o menor número de alunos por docente. Mesmo assim, há características outras que influenciam no custo de Triunfo e que oportunamente serão mais bem analisadas.

Cabe mencionar que uma das escolas de Pelotas tem um custo aluno/ano de R\$ 5.042,31, mais de sete vezes a média do Município. Essa é uma escola que atende exclusivamente a pré-escola, tem 6,5 crianças por docente e um número relativamente elevado de não-docentes. Esses fatores levaram ao custo relativamente muito maior.

Uma segunda comparação interessante é a dos municípios de Viamão e Getúlio Vargas. O custo aluno/ano de Getúlio Vargas (R\$ 1.740,88), é quase o dobro do custo aluno/ano médio de Viamão (R\$ 962,84). A média salarial dos docentes das escolas pesquisadas em Viamão é de aproximadamente R\$ 850,00, enquanto que essa média, em Getúlio Vargas, é de R\$ 500,00. Ou seja, Viamão tem um custo menor e uma média salarial maior. O fator número de alunos por docente é aqui essencial para explicar essa aparente contradição. Nas escolas de Viamão, essa relação varia de 20 a 23 alunos; já em Getúlio Vargas, o número de alunos por docente varia de 7 a 11 nas quatro escolas pesquisadas.

.Deve-se ressaltar que não se pode chegar à conclusão de que o aproveitamento mais “racional” dos recursos exija, por exemplo, um certo número de alunos por profissional, uma vez que esse número “ideal” sempre deve ser balizado pelas contingências da tipologia da escola e da oferta das melhores condições para o acesso e permanência na escola. Também devem ser consideradas as situações existentes de carreira, jornada de trabalho e nível salarial dos profissionais, situações essas cujo aperfeiçoamento precisa ser planejado em longo prazo e com referenciais que contemplem, sim, a eficiência, o melhor aproveitamento dos recursos públicos, mas também a valorização, proporcionando condições dignas de trabalho e remuneração, sem as quais ficam limitadas as possibilidades de um trabalho pedagógico eficaz e comprometido com a qualidade.

Como já dito anteriormente, essa análise deverá ter continuidade. A ampla dispersão de custos aluno/ano entre as redes municipais e as escolas analisadas indica a complexidade e a dificuldade de estabelecer perfis de custo, valores médios ou homogêneos associados a custo aluno/ano e indica, ainda, a importância de examinar fatores associados às variações

constatadas e interpretar as situações de acordo com as particularidades de qualquer rede de ensino e unidade escolar.

Considerações Finais

A amostra de escolas dessa pesquisa constitui apenas uma fração extremamente reduzida da realidade diversificada do País, mas pode servir como exemplo para a compreensão das variações e peculiaridades das redes educacionais regionais e locais. No entanto é necessário reiterar que, dadas as limitações metodológicas e de tamanho da amostra, não se pretendeu interpretações generalizáveis para um conjunto maior de redes e escolas públicas municipais.

Evidenciou-se significativa dispersão dos valores de custo entre os estados, entre municípios de um mesmo estado ou entre escolas de um mesmo município. De outra parte, ao agruparmos o número de escolas por faixas de custo aluno/ano aparece um certo corte regional, com uma concentração de escolas do Nordeste e do Norte no intervalo que vai de R\$ 300,00 a R\$ 900,00. Já no que diz respeito às escolas do Centro-Oeste, Sudeste e Sul, o maior número de escolas registraram custo aluno/ano de mais de R\$ 1.800,00, seguido da concentração na faixa de custo que vai de R\$ 900,00 a R\$ 1.200,00.

Os custos médios por estado também revelam o corte regional. Os valores dos estados do Norte e Nordeste ficaram entre R\$ 404,19 - o menor valor médio, no Ceará - e R\$ 721,07 - o maior valor médio, na Paraíba. Os estados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentam valores que ficam em torno de mil reais, um pouco para mais ou para menos – em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina –, ou de R\$ 1.200,00 a R\$ 1.470,00 – Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso.

As ponderações dos valores de custo da creche, da pré-escola, do ensino fundamental/anos finais, da EJA/ensino fundamental e da educação especial em relação ao ensino fundamental/anos iniciais, considerando a amostra do estudo, indicam o valor relativamente maior da creche e da educação especial. Contudo, apenas indica-se esse peso maior, sem que as ponderações médias registradas no estudo possam ser tomadas como parâmetro.

Para os segmentos da pré-escola, ensino fundamental/anos finais e EJA/ensino fundamental, as ponderações indicam que é questionável propor ou concluir pelo

estabelecimento ou ocorrência mais generalizada de pesos diferenciados. Quanto às demais etapas e modalidades, o número reduzido de casos não permite inferir tendências, indicando, de outra parte, a necessidade de estudos que incluam escolas estaduais, uma vez que essas concentram significativamente a oferta de ensino médio e suas modalidades.

As diferenciações de custos entre redes municipais e escolas foram exploradas a partir da análise de alguns fatores: níveis salariais dos docentes, número de alunos por docente e tipologia das escolas. Optou-se por ilustrar a interveniência desses fatores através de alguns exemplos, comparando-se redes municipais de um mesmo estado ou escolas de um mesmo município. Procurou-se discutir que a variação nos custos depende de uma combinação de variáveis, algumas das quais foram identificadas; contudo, outras variáveis foram apenas mencionadas e deverão ser objeto de análise e articulação na continuidade do estudo.

A diferença regional no custo educacional, mais uma vez confirmada, é a situação que demonstra o imprescindível papel da União na equalização de oportunidades educacionais, destacando-se a necessidade e a urgência de que o regime de colaboração no financiamento da educação conte com aporte significativo de recursos do governo federal a ser transferido aos estados e municípios. Diante das diferenças regionais, o montante atual de assistência financeira da União destinado à equalização de condições de oferta educacional é irrisório e ineficaz no sentido de provocar impactos que realmente diminuam distâncias de direitos sociais.

As propostas de redistribuição de recursos entre esferas de governo que foram implementadas (FUNDEF) ou que vem sendo discutidas (FUNDEB ou um fundo para cada etapa da Educação Básica, em especial) tem se pautado na concepção de objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos. Essa diretriz institui-se no contexto de uma racionalização instrumental da previsão e uso dos recursos financeiros, a partir da predominância do modelo de gasto-aluno, ou seja, pela fixação de parâmetros de custos com base nos recursos disponíveis estimados de cada esfera de governo e, conseqüentemente, a definição de custo por aluno ou de padrões de qualidade do ensino a partir desta referência.

Está consolidada na legislação, em projetos ou propostas e em práticas políticas, nos espaços nacional e estadual, a observância de apenas dois critérios principais para redistribuição de recursos – receita disponível e matrícula ou número de estudantes atendidos, desconsiderando as desigualdades e especificidades regionais, locais, pedagógicas e organizacionais dos sistemas e redes públicas de ensino, das escolas e das etapas e modalidades de ensino. A tendência parece ser de que essa diretriz, antes adstrita ao ensino

fundamental generalize-se, dado o seu aparente potencial de equalização de condições, racionalização redistributiva e associação produtividade-recompensa.

Tais considerações não se fazem para desmerecer as políticas e propostas de redistribuição de recursos. O que se quer é chamar a atenção para seus limites, caso fiquem restritas aos critérios já em vigência. Ou seja, é necessário avançar no debate e nas proposições acerca do custo-aluno-qualidade.

De outra parte, faz-se uma referência à questão de uma possível objetividade na redistribuição dos recursos a partir da fixação de ponderações de valores de etapas e modalidades.

A rigor, considerando os casos de oferta de cada etapa e modalidade nas escolas da amostra de pesquisa, pode-se afirmar, com maior segurança, apenas o peso relativamente maior do custo da creche. Afirmar o peso maior da educação especial com o reduzido número de casos de oferta é imprudente, embora se possa fazê-lo com base no conhecimento sobre a oferta de educação exclusivamente especializada, a qual demanda um número de profissionais relativamente mais elevado.

Assim considerando, é difícil defender, por exemplo, a necessidade de uma lista com doze etapas, modalidades e situações peculiares de oferta educacional que aguarda a atribuição de ponderações e que consta dos projetos de lei regulamentadora do FUNDEB. Pelo menos, é difícil vislumbrar uma objetividade na atribuição de ponderações.

É claro, também se pode aventar a hipótese de que estudos com uma amostra muito maior possam oferecer estimativas mais generalizáveis ou cientificamente mais confiáveis.

Ao mesmo tempo, têm-se notícias de que as matrículas da creche receberiam um peso inferior a 1,0 e o ensino médio um peso de 1,3. Essas duas possibilidades, caso se confirmem, indicam que as ponderações não resultariam de uma apuração do custo efetivo das instituições escolares. Seriam decisões de outra ordem e que viriam em benefício do ensino médio e dos estados. Ficariam comprometidos a construção de uma unidade e integralidade da Educação Básica e o lugar ocupado pelos municípios no regime de colaboração na oferta de Educação Básica, sempre que se compreender que essa é uma configuração que comporta a simetria dos parceiros envolvidos.

Referências

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. Brasília, PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em: 08 set. 2005.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** (atualizada até a Emenda Constitucional n.º 27/2000).

BRASIL. Leis, Decretos. **Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. **Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

_____. **Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição N.º 415/2005.**

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Análise da proposta do MEC de criação do FUNDEB.** Brasília, 2005 (digitado).

FARENZENA, Nalú (coord.). **Levantamento do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade.** Porto Alegre, Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, FAGED/UFRGS, 2004 (relatório de pesquisa).

FARENZENA, Nalú e LUCE, Maria Beatriz M. **Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos dos recursos e dos custos educacionais – Relatório de Pesquisa.** Porto Alegre, UFRGS/FAGED/PPGEDU – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998.

INEP/MEC. Sinopses estatísticas de 1996 a 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.

INEP/MEC. Dataescolabrasil. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Quadro comparativo FUNDEB-FUNDEF.** Brasília, sem data (disponível em <http://www.mec.gov.br>).

_____. **Anteprojeto de Lei de Regulamentação do FUNDEB.** Brasília, junho de 2005 (1ª. versão, disponível em <http://www.mec.gov.br>).

_____. **Anteprojeto de Lei de Regulamentação do FUNDEB.** Brasília, novembro de 2005 (2ª. versão, disponível em <http://www.mec.gov.br>).

_____. **Quadro comparativo da 1ª. e 2ª. Versão do Anteprojeto de Lei de Regulamentação do FUNDEB.** Brasília, novembro de 2005 (disponível em <http://www.mec.gov.br>).

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia.** São Paulo, Editora Atlas, 1997.

VERHINE, Robert. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª. etapa.** Salvador, 2005 (Relatório Nacional de Pesquisa, produzido para o INEP, digitado).

XAVIER, Antônio Carlos e MARQUES, Antônio Emílio S. (coord.). **Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau: aspectos metodológicos e manual de instruções.** Brasília, SEPS, Acordo MEC-BIRD, 1986.