

O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas

*The cost of municipal public schools:
research findings and policy implications*

*El costo de las escuelas públicas municipales:
resultados de una investigación e implicaciones políticas*

NALÚ FARENZENA

MARIA GORETI FARIAS MACHADO

Resumo: O artigo apresenta resultados e descreve procedimentos metodológicos de uma pesquisa sobre custos educacionais de 196 escolas públicas municipais brasileiras, distribuídas em 56 municípios, de 16 estados. A análise compreende os valores médios de custo-aluno-ano por estado e as ponderações de valores entre segmentos da educação básica. As variações de custo, tanto regionais como entre etapas e modalidades de ensino, são elementos a considerar na apreciação de políticas públicas e critérios de redistribuição intergovernamental de recursos.

Palavras-chave: custos da educação; custo-aluno-ano; financiamento da educação; políticas públicas de educação.

Abstract: The article presents findings and methodological procedures of a study on educational costs of 196 Brazilian public municipal schools, distributed in 56 municipalities of 16 states. The analysis includes average values of annual costs per student classified by state and the weight of the values by levels of basic education. Cost variations, both regional and among levels and modalities of education, are elements to be considered in the evaluation of public policies and criteria of intergovernmental distribution of financial resources.

Keywords: education costs; annual cost per student; educational finance; educational policies.

Resumen: El artículo presenta resultados y describe la metodología de una investigación sobre los costos educacionales de 196 escuelas públicas brasileñas, distribuídas en 56 municipios de 16 estados. El análisis comprende los valores medios del costo anual por alumno por estado y las ponderaciones de valores entre segmentos de la educación básica. Las variaciones de costo, tanto regionales como entre etapas y modalidades de educación son elementos a tener en cuenta en las apreciaciones de las políticas públicas y criterios de redistribución de recursos entre esferas de gobierno.

Palabras clave: costos de la educación; costo-alumno-año; financiamiento de la educación; políticas públicas de educación.

INTRODUÇÃO

Este artigo descreve procedimentos metodológicos e apresenta parte dos resultados de uma pesquisa descritiva dos custos educacionais por aluno de uma amostra de 196 escolas públicas municipais brasileiras. As escolas pesquisadas distribuem-se em 56 municípios, de 16 estados. A motivação da pesquisa deveu-se, em especial, à necessidade de realização de estudos de custos tendo em conta propostas de redistribuição de recursos entre os entes da Federação para o financiamento da educação básica debatidas nos anos recentes, com ênfase para o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), num contexto de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. A projeção e experimentação metodológicas, em termos de estimar custos aluno/ano num universo relativamente grande de escolas, constituíram um desafio adicional no plano da produção de conhecimento na área de financiamento da educação.

A pesquisa foi realizada numa parceria entre a Confederação Nacional de 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).¹ A iniciativa de realização do 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 do NEPGE trabalharam em conjunto nas diversas fases da pesquisa.

Na seqüência do texto, expomos, de forma sintética, a delimitação do estudo no que se refere ao conceito de custos utilizado, à projeção/características da amostra de municípios e aos procedimentos de cálculo de custo-aluno-ano. Optamos por apresentar as médias estaduais de custo-aluno-ano estimadas, ressaltando que foram calculados valores por município e por escola e que foram examinados fatores que condicionam os valores e os perfis de custos das escolas, tais como salários, tipologia das escolas e número de alunos por docente. Uma análise mais detalhada, contudo, não teria lugar nos limites deste texto e selecionamos apenas alguns casos ilustrativos.

¹ O interesse comum da CNM e da equipe da UFRGS foi 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, estava a posição de que a redistribuição de recursos contemple a etapa da creche da educação infantil. Tínhamos, contudo, uma divergência marcante: enquanto as pesquisadoras do NEPGE posicionam-se favoravelmente à criação de um fundo único para a Educação Básica – o Fundeb, a CNM entendia que três fundos – compreendendo, respectivamente, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – seria o mais adequado.

DELIMITAÇÕES DA PESQUISA

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 definição ou valores de custos, e respectivas necessidades de volume e distribuição de recursos financeiros públicos, a uma concepção de custo-aluno-qualidade (CAQ).

Reconhecemos a indispensável tarefa, na produção de conhecimento sobre os custos educacionais que resulte em contribuições para as políticas públicas, de perseguir a problematização e a própria definição de custo-aluno-qualidade, de seus indicadores e valores monetários. Na pesquisa aqui apresentada, trabalhamos com a definição de custo educacional como recursos ou meios utilizados para a oferta do serviço educacional, expressos em valores monetários (LUCE; FARENZENA, 1988). 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. Ou seja, não tivemos a pretensão de estabelecer valores de CAQ,² mencionando-se aqui esse tema pela posição central que deveria ocupar no planejamento da educação e dos gastos públicos.

A amostra inicial compunha-se de 185 localidades, 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. A partir dos retornos obtidos e da consistência das informações prestadas, a amostra final abrangeu apenas 56 municípios e 196 escolas, de 16 estados (Quadro 1).

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 somente um ou dois municípios enviaram seus levantamentos. A representatividade da amostra não é expressiva, sendo indispensável, portanto, o cuidado com generalizações. De outra parte, há que considerar que foi experimentada uma metodologia que poderá servir a estudos com maior quantidade de casos.

² Sobre o CAQ, ver nesta publicação o texto de Pinto e Carreira (2006).

QUADRO 1
Número de municípios e número de escolas, por etapa
e modalidade oferecida – amostra de pesquisa – 2005

UF	Número de municípios	Número de Escolas												
		Total	EIC	EIP	EFI	EFF	EM	EMT	ET	EMN	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 – educação infantil - creche; EIP – educação infantil - pré-escola; EFI – ensino fundamental - anos iniciais; EFF – ensino fundamental - anos finais; EM – ensino médio; EMT – ensino médio integrado ao técnico; EMN – ensino normal de nível médio; EJA/EF – educação de jovens e adultos/ ensino fundamental; EJA/ALF – educação de jovens e adultos/ alfabetização; EJA/EM – educação de jovens e adultos/ ensino médio e EE – educação especial.

Considerando os dados do Quadro 1, entendemos que seria possível analisar e comparar situações de oferta e de custos da creche, educação pré-escolar, ensino fundamental-anos iniciais, ensino fundamental-anos finais e EJA/EF. Mesmo que em número reduzido, os casos de ensino médio e educação especial ensejam alguns comentários. Dado o número extremamente reduzido de casos de oferta de ensino médio integrado ao técnico, ensino normal de nível médio, educação de jovens e adultos em projetos de alfabetização e no ensino médio, os dados de custos dessas modalidades não serão objeto de atenção.³

³ Nas redes municipais do país, dada a tradição e o ordenamento legal mais recente, o ensino médio tem uma representação reduzida. Como o levantamento previu apenas a inclusão de escolas municipais, obtivemos poucos dados do nível médio de ensino. No delineamento da amostra, procuramos contemplar vários municípios com oferta de ensino médio, contudo, não obtivemos sucesso em termos de retornos que nos oferecessem um número de casos suficiente para as diferentes modalidades dessa etapa da Educação Básica.

A projeção de um levantamento envolvendo um número relativamente grande de municípios e escolas levou-nos a optar pelo levantamento apenas do custo do pessoal – docente e não-docente – das instituições, ao qual foi acrescentado um valor adicional.

Foi solicitada a informação do valor bruto do salário no mês de junho de 2005 de cada um dos profissionais da escola (docentes e não-docentes). 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. Ao valor resultante do custo do pessoal de cada escola foi acrescido um percentual de 25%, representando os demais custos da escola. Essa estimativa tomou como base tendências evidenciadas em estudos de custos escolares, como os de Farenzena et al (2004), Farenzena e Luce (1998), Verhine (2005), Xavier e Marques (1987). Partimos do pressuposto de que as estimativas de custos da pesquisa referem-se ao custo direto de implantação e funcionamento das escolas da amostra, não contemplando, pois, custos indiretos (por exemplo, salários do pessoal das secretarias municipais da educação e transporte escolar).

O custo total de cada escola e o custo de cada etapa e modalidade da educação oferecida foi dividido, respectivamente, pelo número total de alunos e número de alunos matriculados em cada etapa e modalidade. Os custos anuais por aluno são o resultado dessa divisão.

Cabe acrescentar que a pesquisa foi guiada pelos modelos metodológicos de dois estudos anteriores sobre custos educacionais. Um deles é o trabalho de Xavier e Marques (1987), o qual calculou o custo direto de funcionamento de escolas públicas de primeiro grau. Outra referência foi a pesquisa intitulada “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade”, coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (INEP/MEC) e realizada em oito estados brasileiros nos anos de 2003 e 2004 (ver INEP/MEC, 2003).⁴

CUSTO ANUAL POR ALUNO: ALGUNS RESULTADOS DA AMOSTRA

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. As estimativas de médias nacionais, estaduais e municipais de custo-aluno-ano levantadas por essa pesquisa permitiram, pois, levantar ou confirmar algumas tendências e situações, desde que

⁴ A pesquisa contemplou 95 instituições de Educação Básica, foi realizada por pesquisadores de universidades públicas, em oito estados: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo. Nesse número da RBPAAE há dois artigos que tratam de resultados dessa pesquisa: Verhine (2006) e Gouveia et al. (2006).

balizadas pela compreensão de que estão muito longe de dar conta da diversidade de oferta e de organização escolar existente no Brasil.

Na Tabela 1, encontra-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, 38 das 44 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\$)	N. 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 R\$ 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.

Na Tabela 2 estão os valores de custo-aluno-ano, total e em algumas das etapas e modalidades da educação básica. Os dados evidenciam significativa dispersão, entre os estados, dos valores de custo. Embora não sejam aqui apresentadas as esti-

mativas de custo por município e por escola, é importante observar que as mesmas confirmam essa tendência de dispersão.

Os custos médios por estado reforçam o corte regional. 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).

TABELA 2
Custo-aluno-ano médio total e em etapas e modalidades da educação básica –
Resultados da amostra – 2005

Em R\$

Estado	Total	EI-Creche	EI-Pré	EFI	EF-Final	Ens. Médio	EJA/EF	Ed. Especial
Bahia	609,94	1.962,85	763,05	695,30	524,82	406,59	428,45	
Ceará	404,19	543,67	411,21	420,50	382,91	-	344,09	-
Maranhão	585,33	-	849,14	599,93	433,01	-	826,39	-
Paraíba	721,07	-	618,83	769,81	737,46	-	531,28	-
Sergipe	678,58	555,36	674,67	787,91	753,44	-	281,69	-
Amazonas	669,47	-	621,26	703,69	500,98	-	-	-
Minas Gerais	980,06	2.341,56	950,40	972,98	1.029,40	1.193,79	635,75	-
São Paulo	1.465,36	2.767,39	1.238,00	1.225,23	1.499,93	1.692,54	1.431,88	4.853,71
Rio de Janeiro	1.264,30	4.193,53	1.419,60	868,85	1.472,79	-	883,95	2.865,78
Espírito Santo	1.249,09	2.610,33	736,17	792,82	577,73	-	586,77	-
Goiás	1.236,88	-	1.315,17	1.087,21	1.613,49	3.292,76	869,69	-
Mato Grosso Sul	970,19	-	979,27	932,54	987,06	-	742,31	2.500,91
Mato Grosso	1.378,10	1.573,43	1.597,47	1.302,70	1.008,63	1.588,72	-	-
Paraná	1.470,57	3.137,81	1.134,20	1.378,27	2.146,18	-	1.486,83	3.224,33
Rio Grande Sul	1.294,52	3.325,35	1.469,36	1.154,03	1.187,88	1.260,99	1.066,43	5.040,48
Santa Catarina	1.007,46	1.071,57	1.059,74	993,03	933,47	2.323,85	730,85	-
BRASIL	1.091,12	2.538,55	1.109,19	1.004,29	1.002,44	1.307,82	831,36	4.283,21

Nota: EI-Creche – educação infantil, creche; EI-Pré – educação infantil, pré-escola; EFI – ensino fundamental, anos iniciais; EF-Final – ensino fundamental, anos finais; Ens. Médio – ensino médio, formação geral; EJA/EF – educação de jovens e adultos no ensino fundamental; Ed. Especial – educação especial.

Os estados com maior número de escolas na amostra são do sul e do sudeste (67% do total), fato que leva a uma média nacional de R\$1.091,12.

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.

A dimensão das diferenças de valores de custo-aluno-ano entre etapas e modalidades pode ser mais bem visualizada na Tabela 3, que registra ponderações do custo-aluno-ano médio de algumas etapas e modalidades 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 (MEC, 2005a e 2005b). 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 do Fundeb.

TABELA 3
Custo-aluno-ano médio por estado e ponderações de etapas e modalidades da educação básica (EFI=1) – Resultados da amostra – 2005

Estado	Total	EI-Creche	EI-Pré	EFI	EF-Final	Ens. Médio	EJA/EF	Ed. Especial
Bahia	493,62	2,8	1,1	1,0	0,8	0,6	0,6	-
Ceará	404,19	1,3	1,0	1,0	0,9	-	0,8	-
Maranhão	585,33	-	1,4	1,0	0,7	-	1,4	-
Paraíba	721,07	-	0,8	1,0	1,0	-	0,7	-
Sergipe	678,58	0,7	0,9	1,0	1,0	-	0,4	-
Amazonas	669,47	-	0,9	1,0	0,7	-	-	-
Minas Gerais	980,06	2,4	1,0	1,0	1,1	1,2	0,7	-
São Paulo	1.577,12	2,3	1,0	1,0	1,2	1,4	1,2	4,0
Rio de Janeiro	1.264,30	4,8	1,6	1,0	1,7	-	1,0	3,3
Espírito Santo	1.249,09	3,3	0,9	1,0	0,7	-	0,7	-
Goiás	1.236,88	-	1,2	1,0	1,5	3,0	0,8	-
Mato Grosso Sul	970,19	-	1,1	1,0	1,1	-	0,8	2,7
Mato Grosso	1.378,10	1,2	1,2	1,0	0,8	1,2	-	-
Paraná	1.470,57	2,3	0,8	1,0	1,6	-	1,1	2,3
Rio Grande Sul	1.291,53	2,9	1,3	1,0	1,0	1,1	0,9	4,4
Santa Catarina	1.007,46	1,1	1,1	1,0	0,9	2,3	0,7	-
BRASIL	1.091,12	2,5	1,1	1,0	1,0	1,3	0,8	4,3

Nota: EI-Creche – educação infantil, creche; EI-Pré – educação infantil, pré-escola; EFI – ensino fundamental, anos iniciais; EF-Final – ensino fundamental, anos finais; Ens. Médio – ensino médio, formação geral; EJA/EF – educação de jovens e adultos no ensino fundamental; Ed. Especial – educação especial.

Pelas estimativas da pesquisa, os coeficientes da ponderação da educação infantil/creche variam de 0,7 (Sergipe) a 4,8 (Rio de Janeiro); em três estados esse coeficiente fica entre 1,1 e 1,3 (Santa Catarina, Mato Grosso e Ceará); em cinco outros estados fica 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 EFI (R\$1.004,29).

Os valores ponderados da educação infantil/pré-escola indicam uma variação pouco significativa; o menor peso ficou em 0,8 (no Paraná) e o maior foi de 1,6 vezes (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 (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 EFI, os valores de custo-aluno-ano do ensino fundamental/anos finais variam de 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 três 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 EJA/EF 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/EF 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.

É indispensável observar que as ponderações de custo da EJA/EF estimadas não sejam tomadas como parâmetro. Das escolas da amostra, 55 ofereciam EJA/EF. Em 23 dessas escolas, o custo-aluno-ano da EJA/EF é muito próximo ou até superior ao custo do EFI. 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* aos anos iniciais do 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. O levantamento de custos, então, deve sempre observar as situações de oferta que esses custos espelham. Se custos mais baixos advêm de situações precárias, não podemos tomá-los como referência, sob pena de congelarmos as precariedades.

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). Dos cinco estados da amostra 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 o valor do custo do EFI. Reiteramos o número reduzido de escolas com ensino médio, o que 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.

Além das variações de custo-aluno-ano verificadas entre os estados, sobressaem as variações 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. Nos limites desse artigo, apontaremos alguns exemplos de variações de custos sublinhando condicionantes das diferenças relacionados aos níveis salariais dos docentes e aspectos não-salariais (tipologia das escolas e número de alunos por docente).

Na Bahia contamos com 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 médio das escolas de Cristópolis (R\$580,13) também é mais alto que o das escolas de Banzaê (R\$448,54).

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.

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 R\$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 do município 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 do município 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: 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.

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 o de 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.

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 é oportuno expor 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 grande parte, ao maior nível salarial e o menor número de alunos por docente.

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 entre os casos gaúchos é entre os 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 conjunção. 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 (padronizado) 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 não se garantem condições de qualidade na educação.

FINALIZANDO

As ponderações dos valores de custo da creche, da pré-escola, do ensino fundamental/anos finais, da EJA/EF e da educação especial em relação ao EFI, 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/EF, as ponderações indicam que é questionável propor ou concluir pelo estabelecimento ou ocorrência mais generalizada de pesos diferenciados.

A diferença regional no custo educacional, mais uma vez confirmada, é uma configuração 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 de assistência financeira da União destinado à equalização de condições de oferta educacional, nos últimos anos, é irrisório e ineficaz no sentido de provocar impactos que realmente diminuam distâncias no usufruto do direito à educação.

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 relativamente mais elevado de profissionais.

Assim considerando, é difícil defender, por exemplo, a necessidade de uma lista com doze ou quinze etapas, modalidades e situações peculiares de oferta educacional que aguarda a atribuição de ponderações e que consta nas propostas de regulamentação do Fundeb e na Medida Provisória n. 339/06. Pelo menos, é difícil vislumbrar estrita objetividade na atribuição de ponderações, por certo as definições estarão demarcadas pelos interesses dos estados e municípios, vinculados às respectivas áreas de atuação na educação básica, assim como pelas representações de prioridades na educação nacional.

As propostas de redistribuição de recursos entre esferas de governo que foram implementadas (com destaque para o Fundef) pautaram-se na concepção de objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos. Essa diretriz instituiu-se no contexto de uma racionalização instrumental da previsão e uso dos recursos financeiros, a partir da predominância do “modelo de gasto-aluno” (BASSI, 1996), 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. Tais considerações não são feitas para desmerecer as políticas e propostas de redistribuição de recursos, reconhecemos suas potencialidades positivas. Queremos 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, assim como na avaliação dos efeitos da (re)distribuição de recursos governamentais em termos de equidade e igualdade de oportunidades educacionais.

REFERÊNCIAS

BASSI, Marcos Edgar. *Política Educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no estado de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUC/SP, 1996.

BRASIL, leis, decretos, etc. *Medida Provisória n. 330, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências [regulamentação do Fundeb].

INEP/MEC. *Projeto de pesquisa: Custo-Aluno Qualidade*. Brasília, 2003 (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: FAGED/UFRGS – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004 (relatório de pesquisa).

FARENZENA, Nalú; 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.

GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. Condições do trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, ANPAE, v. 22, n. 2, jul./dez. 2006.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *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>>).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na Educação Básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, ANPAE, v. 22, n. 2, jul./dez. 2006.

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).

VERHINE, Robert. E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia F. Quanto custa a Educação Básica de qualidade? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, ANPAE, v. 22, n. 2, jul./dez. 2006.

XAVIER, Antônio Carlos; 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.

📍 NALÚ FARENZENA é professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); mestre e doutora em Educação pela mesma Universidade. E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br.

📍 MARIA GORETI FARIAS MACHADO é professora de Educação Básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul; mestranda em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); foi secretária municipal de Educação em Viamão, RS (1997-2004). E-mail: mgoretimachado@gmail.com.

*Recebido em dezembro de 2006
Aprovado em dezembro de 2006*