



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em

Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio

Brasil

Sales, Luís Carlos; e Silva, Magna Jovita G. S

O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 17, núm. 65, octubre-diciembre, 2009, pp.

695-718

Fundação Cesgranrio

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399537967008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano

■ Luís Carlos Sales *

■ Magna Jovita G. S e Silva **

Resumo

Este artigo apresenta resultados da Dissertação de Mestrado: "Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas Municipais de Teresina - Piauí", tendo como objetivo determinar os custos educacionais do município, especificamente aqueles relacionados ao custo direto de funcionamento de 17 escolas municipais. A referida dissertação procurou responder a três questionamentos: a) Qual o custo-aluno/ano das escolas públicas do Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006? b) Qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresenta(m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores se apresentam como elementos intervenientes nesse custo? e por fim, c) qual a participação do FUNDEF na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006? Para aprofundar o resultado do último questionamento, procurou-se desagregar as despesas/aluno empreendidas pelo município de Teresina em 17 escolas públicas municipais, escolhidas intencionalmente e atendendo determinadas características, na perspectiva de identificar a participação do Fundef em relação às despesas por escola nas diferentes etapas do Ensino Fundamental em cada zona atendida (rural e urbana). Buscou-se, nos estudos de Schultz (1973), Verhine (1998), Castro (1973), Davies (1999, 2004, 2005) e na legislação educacional vigente, a base epistemológica necessária para dialogar com os dados coletados. Constatou-se que o custo aluno/ano médio das escolas pesquisadas ficou bem acima do valor aluno/ano definido nacionalmente para Fundef, vindo a reforçar algumas críticas pontuadas na literatura sobre o não cumprimento, por parte Governo Federal, do que determinava o § 1º do art. 6º da lei 9.424/96 que tratava da metodologia do cálculo na definição do valor mínimo nacional.

Palavras-chave: Financiamento do ensino público. Custo-aluno/ano. FUNDEF.

* Doutor em Educação, UFRN; Professor associado, Universidade Federal do Piauí. *E-mail:* lwis2006@gmail.com

** Mestra em Educação, UFPI; Professora efetiva, Secretaria Estadual da Educação (Piauí); Secretaria Municipal de Educação, Teresina (PI). *E-mail:* magnajgss@hotmail.com

The financing of municipal public education of Teresina: the student year cost

Abstract

This article presents results of a Master's Degree dissertation: "Direct Cost of Municipal Public School financing of Teresina city - Piauí", which aimed to define the municipal educational cost, specially those related to the direct operational cost of seventeen institutions. This dissertation intended to answer three questions: a) what the student per year cost of public school in the basic education in Teresina city in 2006 is; b) what is the category or what are the categories of items which present a higher participation in the composition of direct cost of the municipal schools and what factors intervene in this cost?, and finally, c) what is the participation of Fundef in the composition of the student per year cost in the public education of Teresina city in 2006? In order to examine deeply the result of the last question, it was intended to disaggregate the expense per each student undertaken by the municipality of Teresina in 17 municipal public schools, intentionally chosen and giving special attention to some features, in order to identify Fundef's participation in relation to the school expenses in the different stages of the Basic education in each zone covered by it (rural and urban). It was searched in Schultz (1973), Verhine (1998), Castro (1973), Davies (1999, 2004, 2005) studies and also in the current educational legislation, the necessary epistemology basis to dialogue with the collected data. It was concluded that the student per year cost of the schools remained pretty above of the student per year amount nationally defined for Fundef, which reinforces some criticism stood out in the literature about the lack of accomplishment by the Federal Government established by the 1st from the 6th article from the Law 9.424/96 which deals with the calculus methodology to define the national minimum amount.

Keywords: Public teaching financing. Student per year cost. FUNDEF

Financiación de la educación pública municipal de Teresina: el coste alumno/año

Resumen

Este artículo presenta resultados de la Disertación de Maestría: "Coste Directo de Financiación de las Escuelas Públicas Municipales de Teresina - Piauí", teniendo como objetivo determinar los costes educacionales del municipio, específicamente aquellos respecto al coste directo del funcionamiento de las instituciones investigadas. La referida disertación buscó responder a tres cuestionamientos: a) ¿Cuál es el coste de alumno/año de las escuelas públicas del nivel primario del establecimiento de enseñanza pública municipal de Teresina en 2006 b) ¿Cuál(es)

es(son) la(s) categoría(s) de insumos que presenta(n) mayor participación en la composición del coste directo de las escuelas municipales y que factores se presentan como elementos intervenientes en ese coste? y por fin, ¿cuál es el aporte de Fundef en la composición del coste del alumno/año en la institución pública municipal de enseñanza de Teresina en 2006? Para profundizar el resultado del último cuestionamiento, se buscó desagregar las despesas/alumno emprendidas por el municipio de Teresina en 17 escuelas públicas municipales, elegidas intencionalmente y considerando determinadas características, en la perspectiva de identificar la participación de Fundef respecto a las despesas por escuela en las diferentes etapas de la Enseñanza Primaria en cada zona atendida (rural y urbana). Se basó en los estudios de Schultz (1973), Verhine (1998), Castro (1973), Davies (1999, 2004, 2005) y en la legislación educacional vigente con base epistemológica necesaria para dialogar con los datos colectados. Se ha constatado que el coste de alumno/año promedio de las escuelas averiguadas se quedó muy por encima del valor alumno/año definido nacionalmente, viniendo a reforzar algunas críticas puntuadas en la literatura sobre el no cumplimiento, por parte del Gobierno Federal, del que determinaba el S 1º del art. 6º de la ley 9.424/96 que trataba de la metodología del cálculo en la definición del valor mínimo nacional.

Palabras clave: Financiación de la enseñanza pública. Coste de alumno/año. FUNDEF.

Introdução

Este artigo¹ apresenta resultados da pesquisa: "Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas Municipais de Teresina - Piauí", tendo como objetivo determinar os custos educacionais do município, especificamente aqueles relacionados ao custo direto de funcionamento das instituições pesquisadas. Para tanto, foram selecionadas, intencionalmente, 17 escolas do Ensino Fundamental regular, sendo 8 localizadas na zona rural e 9 na zona urbana de Teresina, classificadas segundo tamanho (número de dependências e o quantitativo de matrícula) bem como as que atendem os anos iniciais e as que atendem os anos finais do Ensino Fundamental.

Para a realização da referida pesquisa, estabeleceram-se três questionamentos na perspectiva de melhor elucidar o objeto de estudo: 1) Qual o custo-aluno/ano das escolas públicas de Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino de Teresina em 2006? 2) Qual(is) a(s) categoria(s) de insumos apresenta(m) maior participação na composição do custo direto das escolas municipais e que fatores se apresentam como elementos intervenientes nesse custo? E, por fim, 3) qual a participação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na composição do custo-aluno/ano na rede pública municipal de ensino em 2006?

¹ Este artigo é um produto da Dissertação de Mestrado: "Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas Municipais de Teresina - Piauí" (SILVA, 2008), defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPI em 2008.

Esse artigo tem como foco aprofundar a análise dos resultados referentes ao questionamento 3, situando o custo-aluno/ano em relação ao valor/aluno fixado pelo Governo Federal para o FUNDEF em 2006. Nesse sentido, procurou-se desagregar as despesas/aluno empreendidas pelo município de Teresina nas 17 escolas pesquisadas na perspectiva de identificar a participação do referido fundo em relação às despesas por escola, contemplando sua localização (rural e urbana) e os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.

Ao longo deste trabalho, serão apresentados alguns aspectos relevantes sobre o FUNDEF bem como os fundamentos sobre a teoria dos custos educacionais e o estado da arte das pesquisas realizadas sobre custos educacionais no Brasil. No item seguinte, será apresentada a metodologia utilizada neste trabalho para calcular o custo-aluno/ano da amostra de escolas selecionadas. Finalmente, na conclusão do trabalho, serão levados em conta os valores transferidos pelo FUNDEF para Teresina em 2006 e o custo-aluno/ano previsto para as escolas da amostra.

Questões relacionadas ao FUNDEF

Um dado no Relatório Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (TERESINA, 2006), chamou atenção destes pesquisadores, ao analisar as despesas com o Ensino Fundamental em 2006. Nesse documento, o Município de Teresina enviou ao FUNDEF R\$ 47.419.971,34 e recebeu R\$ 48.532.899,99, tendo um ganho, na redistribuição no âmbito estadual, de R\$ 1.112.928,65. Como o total das despesas, com essa subfunção, foi de R\$ 97.476.673,27, o município investiu no Ensino Fundamental, com recursos próprios, R\$ 48.943.773,28 (além dos R\$ 47.419.971,34 que enviou ao FUNDEF). Esses valores mostram que existe uma relação quase que meio a meio entre os recursos do FUNDEF e os recursos próprios do município de Teresina no financiamento do Ensino Fundamental. Neste sentido, conhecer, empiricamente, o custo-aluno/ano do Município de Teresina faz-se necessário para compreender os dados do referido demonstrativo, bem como para avaliar o valor aluno/ano estabelecido pelo Governo Federal para o FUNDEF; especialmente em relação a ser suficiente, ou não, o seu valor para custear as despesas dos municípios com o Ensino Fundamental, sem comprometer o atendimento da Educação Infantil e qualquer iniciativa de atendimento em outros níveis e modalidades de ensino.

Com a implantação do FUNDEF, definido pela Emenda Constitucional nº 14 (BRA-SIL, 1996a), de 12 de setembro de 1996, o termo valor-aluno/ano passou a fazer parte, de forma mais frequente, do repertório vocabular dos educadores e a ser objeto de estudo de pesquisadores da área de financiamento da educação.

A definição de valor aluno/ano, com base na proposta inicial do FUNDEF, utilizava o conceito de gasto-aluno. A justificativa do governo federal para implementar tal política estava baseada no discurso da necessidade de definir um *valor mínimo anual*

por aluno a fim de corrigir distorções provocadas pela diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, que levava esses entes federativos a terem diferenças significativas de gasto por aluno. Ainda segundo os argumentos governamentais, a preocupação básica era com a distribuição equitativa dos recursos, que ocorria somente no mesmo estado da federação, uma vez que o FUNDEF não previa o intercâmbio de recursos entre as unidades da federação. Tais argumentos foram, veementemente, questionados por autores como Pinto (1999), Oliveira (2001) e Davies (2001), uma vez que outros elementos determinantes se impuseram na definição desta política, como o não cumprimento do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2003a), referente à aplicação obrigatória de 50% dos recursos vinculados ao Ensino Fundamental, assim como as pressões dos organismos internacionais, no contexto de minimização do tamanho e do papel do estado, para a focalização dos recursos no Ensino Fundamental.

A diversidade na capacidade de investimento deve ser considerada ao analisar a condição de cada ente federado antes e depois do FUNDEF. No Maranhão, por exemplo, a disponibilidade média por matrícula na rede estadual, antes do FUNDEF, era de R\$ 343,00, ao passo que, nas redes municipais, essa disponibilidade não passava de R\$ 88,00. Com o estabelecimento do valor-aluno de R\$ 315,00, pelo Governo Federal, em 1998, esses municípios maranhenses e outros na mesma situação, passaram a receber uma complementação financeira da União, quando o valor *per capita* do município fosse inferior a R\$ 315,00. Entretanto, como alertado em trabalhos avaliativos sobre o FUNDEF, como o de Arelaro (2008), tal modificação, no padrão de disponibilidade financeira dos municípios, decorreu mais da redistribuição interna entre o estado e seus municípios do que da complementação da União que, em geral, foi irrigária durante todo o período de vigência do FUNDEF, justamente pela forma de instituição do valor aluo/ano.

A metodologia utilizada pelo governo para definir o valor aluno/ano deveria levar em consideração (como previsto na Lei) o somatório das receitas nacionais do FUNDEF e a quantidade total de matrículas no Ensino Fundamental público, no ano anterior ao de referência, acrescido do total estimado de novas matrículas. No entanto, o Governo Federal desconsiderou tal metodologia, fixando valores para o valor aluno/ano sempre inferiores aos previstos na Lei. Essa metodologia deveria ser utilizada até 12 de setembro de 2001, ou seja, cinco anos a partir da vigência da EC 14/96 (BRASIL, 1996a), tempo de transição para que houvesse um ajuste progressivo do *valor mínimo anual por aluno* para um valor que correspondesse ao custo do *padrão mínimo de qualidade do ensino*. Davies (1999) analisa as consequências desse ato do Governo Federal, apontando a perda de recursos financeiros para os estados e municípios brasileiros de menor arrecadação. Mesmo diante de inúmeras críticas, até o final de 2006 (quando expirou o FUNDEF), o Governo Federal continuou definindo um valor inferior ao que estava previsto legalmente.

Ao referir-se a essa complementação, Davies (2005, p. 8) afirma que, embora reconhecida sua ilegalidade e também sua insuficiência, pois corresponde a um valor inferior ao que o Governo Federal poderia oferecer, ela "vem contribuindo para diminuir a miséria de recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil (sobretudo do Nordeste)". Ele (DAVIES, 1999, 2001) enfatiza ainda como positiva a sistemática de redistribuição das verbas utilizadas no FUNDEF na promoção da redução das desigualdades de recursos educacionais. Não obstante, este autor é um dos mais críticos em relação à política de financiamento da educação inaugurada pelo FUNDEF, apontando suas inúmeras fragilidades.

O valor aluno/ano, para o Fundef, era fixado pelo Governo Federal, por Decreto, a partir de cálculo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Esse cálculo era feito a partir de estimativas de arrecadação fornecidas pelos governos estaduais. Os decretos fixando o valor aluno/ano, geralmente, eram publicados entre os dias 07 de dezembro e 17 de fevereiro do ano seguinte. Em 2003, o Decreto não foi publicado nesse período, sua publicação só ocorreu em 20 de outubro. Nos três primeiros anos, de 1997 a 1999, o valor aluno/ano era único para todo o Ensino Fundamental (em 1997 era R\$300,00 e em 1998 e 1999 era R\$315,00). De 2000 a 2004, o Fundef passou a ter dois valores aluno/ano: um para as matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental e outro para os anos finais do Ensino Fundamental, bem como para os alunos da Educação Especial. Para atender à especificidade das demandas financeiras dos diversos níveis e modalidades de Educação e Ensino, o Governo Federal, de 2005 a 2006, passou a estabelecer o valor aluno/ano para atender quatro faixas de escolas, considerando sua localização e as séries dos alunos (se iniciais ou finais), bem como as modalidades de Educação e Ensino.

Para subsidiar a compreensão do que vem a ser custo-aluno, a seguir são apresentadas as teorias relacionadas aos custos educacionais e o estado da arte dos estudos realizados sobre custos educacionais no Brasil.

Custo-aluno das escolas: referenciais teóricos

De modo geral, as despesas ou gastos educacionais são operados diretamente por duas formas: ou pelo poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio de sua rede de escolas e órgãos públicos que as administram, ou pelas famílias, considerando tudo o que gastam para manter os filhos na escola (PARO, 1982)². Acontece que, numa perspectiva contábil, despesas e gastos são usualmente apresentados como sinônimos de custo, porém, numa perspectiva econômica, despesas e gastos se confundem com desembolso, e custo, ao contrário, não necessariamente existe mediante desembolso financeiro. Ou seja, custo significa todo e qualquer sacrifício feito para produzir um determinado bem ou serviço (BRASIL, 2003a). Logo, o conceito de custo é mais amplo que os conceitos de despesas ou gastos.

² Entre estes gastos das famílias, estariam incluídas as despesas com material didático, transporte, uniforme, taxas da APM, etc.

Na aquisição de um bem ou serviço, geralmente são utilizados, em troca, recursos financeiros. Em economia, leva-se em conta, também, o uso alternativo dos recursos financeiros, portanto esse uso representa um custo. Tal alternativa econômica é conhecida como *custo de oportunidade*. Significa que, ao se adquirir um bem ou serviço, poder-se-ia optar em aplicar o mesmo recurso num melhor negócio (mais rentável economicamente), por exemplo, no mercado financeiro. O sacrifício financeiro referente ao custo de oportunidade nem sempre é de fácil mensuração. É difícil se mensurar quanto o governo ganha ou perde quando faz um investimento na implantação de uma escola pública. Também é difícil mensurar o custo que representa para uma família pobre manter um filho na escola quando ela poderia colocá-lo para trabalhar na rua ou mesmo em casa, ajudando nas atividades domésticas.

Para Verhine (1998), na determinação dos custos educacionais deve-se levar em consideração o tempo dos alunos e o dos voluntários não remunerados, uma vez que esse tempo pode ter utilizações alternativas em termos econômicos. Verhine acrescenta ainda que, na determinação dos custos com educação, devem-se levar em conta os valores de "oportunidade" de todos os recursos devotados (referentes) ao processo educacional e, quando esses recursos não puderem ser diretamente mensurados em termos monetários, deve-se fornecer uma estimativa de seu valor em usos alternativos.

A mensuração do custo de oportunidade, quando se faz investimento em educação, é difícil e polêmica. Desde a década de 60 já era objeto de estudo de Theodore Schultz (2003a), o qual desenvolveu a "famosa" Teoria do Capital Humano. Segundo Schultz, nos Estados Unidos, o custo anual da educação primária, secundária e superior ultrapassa 30 bilhões de dólares. A maior parte desse custo é financiada pelos estudantes e seus pais, mesmo estudando em escolas públicas. Para esse autor, a educação pública está muito longe de ser gratuita para os estudantes veteranos, visto que os salários que deixam de receber, enquanto atendem às exigências escolares, provavelmente excedem todos os gastos escolares que possam acarretar. Seria possível, sem prejuízo, proporcionar aos estudantes bolsas de estudo, para compensar os salários que deixam de receber por estarem estudando. Schultz (1973a) ressalta o retorno financeiro de um país que investe em educação. Ele observou que os aumentos ocorridos na produção americana não estavam correlacionados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento em capital humano é a explicação mais plausível para justificar os aumentos observados na produção americana, no período por ele analisado.

Com base na exposição acima, o custo educacional pode receber duas classificações: custo direto e custo indireto. O primeiro pode ser expresso em valor monetário com base de mercado, e o segundo é baseado em estimativas do valor dos usos alternativos (custo de oportunidade). Dadas as dificuldades de se mensurar o custo de oportunidade, esta pesquisa optou por não levar em consideração a variável custo indireto na determinação do custo-aluno/ano.

No Brasil, o estudo pioneiro sobre custo educacional foi realizado por Samuel Levy, Antônio Campino e Egas Nunes (1970). Ainda na mesma década, foram realizados os estudos de Castro, Assis e Oliveira (1972 apud VERHINE, 1998), intitulado *Ensino técnico: desempenho e custos*, e, em 1973, o estudo de Castro, denominado *Investimento em educação no Brasil*. Segundo Xavier e Marques (1988), os primeiros estudos sobre custos educacionais realizados no Brasil podem ser classificados em dois grupos: acadêmicos e administrativos. Os de cunho acadêmico preocupam-se com investigação de ponta, realizada por pesquisadores ligados a instituições universitárias e de ampla divulgação. Os de cunho administrativo preocupam-se, sobretudo, em subsidiar políticas governamentais, geralmente realizados por pessoal técnico de órgãos da administração pública e com divulgação restrita.

Para Xavier e Marques (BRASIL, 1988, p. 9), os estudos sobre custos educacionais são relativamente exíguos; "os levantamentos existentes, por empregarem diferentes metodologias, não permitem comparar custos regionais e fundamentar uma melhor alocação federal de recursos".

Verhine (1998), ao apresentar o estado da arte das pesquisas realizadas sobre custos educacionais no Brasil, destaca três estudos que merecem atenção especial, os quais são úteis para ilustrar tanto o rigor metodológico quanto os problemas inerentes aos cálculos das variáveis econômicas dos custos educacionais.

O primeiro estudo foi realizado por Antônio Xavier e Antônio Marques (1988), para a Secretaria de Ensino Básico do Ministério da Educação. O estudo foi dirigido às escolas públicas de primeiro grau e examinou apenas os custos diretos de funcionamento das escolas, não levando em consideração os custos indiretos, como, por exemplo, os gastos realizados pelos alunos e sua família, bem como as despesas burocráticas associadas com a administração central do sistema educacional. Os custos incluídos nas análises foram: a) pessoal (docente e não docente); b) material (consumo e permanente) e c) outros (serviços de terceiros e outras despesas). É importante destacar que, na determinação dos custos com material permanente, foi estabelecida, por item, uma taxa anual de depreciação. O custo anual do equipamento (material permanente) foi calculado dividindo-se o seu valor de reposição pela quantidade de anos de sua vida útil.

O segundo estudo, destacado por Verhine (1998), refere-se a uma avaliação do Projeto EDURURAL, financiado pelo Banco Mundial, na década de 80, envolvendo escolas dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. O referido estudo resultou no livro de autoria de Harbison e Hanushek (1992): *Education performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil*. Os procedimentos utilizados na obtenção das estimativas de custo foram baseados no *método de ingredientes*. Os custos foram agrupados em três categorias de insumos: de *hardware* (custo de capital), de *software* (custo de custeio) e de treinamento de professores. Os custos de capital foram determinados levando-se em conta a estimativa da vida útil do bem ou

equipamento, e a taxa de juro, que refletia a produtividade do recurso aplicado na aquisição do bem ou equipamento, considerando sua melhor utilização alternativa ou seu *custo de oportunidade*. O percentual utilizado para taxa de juro foi de 10% ao ano por se tratar de uma taxa muito utilizada em trabalhos desta natureza. Todos os custos foram convertidos em dólares para neutralizar os efeitos da inflação, procedimento muito comum em tempos de inflação.

Tanto no primeiro estudo quanto no segundo, os custos associados ao desenvolvimento inicial da atividade não foram incluídos, nem foram mensurados os custos associados à administração escolar central ou os sacrifícios econômicos resultantes do tempo do aluno despendido na escola.

O terceiro estudo, ainda segundo Verhine (1998), foi realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) e publicado em 1994, intitulado *Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo*. O estudo foi financiado pelo Banco Mundial. Metodologicamente, tomou como referência o *método de ingredientes*, contemplando as categorias: pessoal, instalações, equipamentos, materiais e outros. Os cálculos utilizados não diferiram muito dos que foram utilizados pelos dois primeiros estudos, apresentados anteriormente. No entanto, quatro aspectos merecem destaque: (1) determinação do custo indireto da administração central do sistema de ensino; (2) o cálculo dos custos de capital (instalação, equipamento e material), utilizando formas sofisticadas de anualização; (3) o cálculo do *valor presente* de custo, por meio de uma fórmula que considera o fluxo de custo anual, a taxa de juros e o período de tempo futuro, no qual o desembolso do custo ocorrerá e (4), a proposição de um instrumento permanente para institucionalização da análise de custo por aluno/ano, por meio de um rigoroso processo de amostragem de escolas e a construção de um índice de preços que permita o acompanhamento de despesas nas escolas de ensino público.

Além dos três estudos ressaltados por Verhine (1998), é importante destacar o relatório de Vitor Henrique Paro (1982), intitulado *O custo do ensino público no Estado de São Paulo*: estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. O estudo foi realizado pelo Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, com financiamento da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. As categorias dos componentes de custo utilizados na pesquisas foram: despesas de capital (prédio e equipamentos), correntes (pessoal e consumo) e sociais (alimentação e assistência odontológica). É importante ressaltar que o estudo apresenta, detalhadamente, a metodologia utilizada na depreciação do prédio escolar e dos equipamentos, explicitando como se calcula a parcela do componente desses bens de capital em um ano. No caso do prédio escolar, foi adotada uma vida útil de 35 anos (estabelecida pelos técnicos da CONESP), imputando-se 1/35 do valor do prédio escolar como sua depreciação anual. Foi adotado, como taxa anual de manutenção do prédio, o percentual de 2,7% do valor do prédio, para que a construção atinja a sua vida útil em condições normais de uso. Em relação aos equipamentos em geral

e levando em consideração a Jurisprudência Administrativa, adotou-se uma vida útil de 6,6 anos para os equipamentos, imputando-se 15% de seus valores totais como parcela do custo da depreciação anual dos equipamentos.

Opção metodológica

A pesquisa foi realizada envolvendo escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina. A opção pelas escolas do município de Teresina se deu em função da maior facilidade de se realizar a coleta de dados e do nível de sistematização das informações na Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec).

Em função da dificuldade operacional para se obter o custo-aluno/ano de todas as escolas públicas municipais de Teresina, foi definida na metodologia do projeto trabalhar com 17 escolas municipais, contemplando 8 escolas rurais e 9 urbanas do Ensino Fundamental; um grupo de escolas atendendo apenas os anos iniciais, outro, os anos finais, e um terceiro grupo com os 9 anos da referida etapa de ensino. Por orientação do projeto, definiu-se a amostra de escolas, de forma intencional, seguindo as condições acima apresentadas e contemplando escolas com uma variedade de matrículas: escolas pequenas, médias e grandes. A seguir são apresentadas as escolas da amostra e suas informações relacionadas ao atendimento:

Tabela 1 – Escolas da amostra, detalhando a localização, matrícula e etapa de ensino.

Ordem	Escola	Local	Matrícula	Etapas do Ensino Fundamental
1	Angolá	Rural	52	1º ao 5º ano
2	Raimundo Adão	Rural	193	1º ao 5º ano
3	A. Leôncio	Rural	310	6º ao 9º ano
4	S. Filomena	Rural	328	6º ao 9º ano
5	F. Alves	Rural	415	1º ao 5º ano
6	Cacimba Velha	Rural	465	6º ao 9º ano
7	Joca Vieira	Rural	482	1º ao 9º ano
8	N.S.P.Socorro	Rural	755	1º ao 9º ano
9	Irmã Dulce	Urbana	194	1º ao 5º ano
10	M. Rufino	Urbana	234	1º ao 9º ano
11	Antilhon	Urbana	419	6º ao 9º ano
12	Vassouras	Urbana	470	1º ao 5º ano
13	Cristina Evangelista	Urbana	494	1º ao 9º ano
14	E. Téc. N.S. Paz	Urbana	588	6º ao 9º ano
15	Mocambinho	Urbana	971	1º ao 9º ano
16	M. Paulo Nunes	Urbana	989	6º ao 9º ano
17	Dom Helder	Urbana	1297	1º ao 5º ano

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Os dados foram coletados na sede da Semec e nas 17 escolas da amostra. Nesses locais, o pesquisador utilizava-se de formulários para anotar as informações disponíveis em cada setor. Nessas visitas, eram colhidos ou transcritos documentos, tais como: notas fiscais, prestações de contas, balancetes, folhas de pagamentos, plantas arquitetônicas dos prédios escolares. Em cada escola, foi realizado um levantamento quantitativo dos equipamentos em condições de uso e das condições de conservação do prédio. Foram tiradas fotografias, as quais serviram para auxiliar no cálculo da avaliação do imóvel, bem como para ajudar na especificação dos materiais permanentes.

Nesta pesquisa, optou-se pelo cálculo do custo direto de funcionamento das escolas, não se considerando, portanto, as despesas realizadas pela administração central (Semec). Os insumos utilizados no cálculo do custo-aluno/ano estão relacionados com as seguintes despesas: *pessoal, material de consumo, material permanente, serviço, outros e implantação do imóvel*.

As informações para o cálculo das despesas com *pessoal* foram obtidas no departamento de pessoal da Semec e no setor de folha de pagamento da Secretaria Municipal de Administração (Sema). Foram considerados os valores brutos recebidos nos 12 meses de 2006, o abono de férias e mais o 13º salário, por todo o pessoal que atua na escola: efetivo, terceirizado e estagiário.

Para o cálculo do *material de consumo*, foram consideradas as despesas com merenda escolar, material didático, de expediente, limpeza e material de serviços.

No cálculo do *material permanente*, levou-se em consideração a depreciação do equipamento, estimando-se uma variação do tempo de vida útil, de acordo com o tipo de equipamento, entre 5 (cinco) e 10 (dez) anos. Neste caso, utilizava-se o valor de mercado dos equipamentos novos e fazia sua divisão pelo tempo de vida considerado, obtendo-se o custo correspondente a um ano. É importante destacar que, no cálculo do material permanente, não se considerou o custo de oportunidade dos recursos utilizados.

No insumo *serviço*, foram consideradas todas as despesas referentes à manutenção dos equipamentos e pequenos serviços realizados para a manutenção das condições de uso do prédio (elétrica, hidráulica e sanitária), contratos com empresas de terceiros (serviços de aluguel e manutenção de transportes, firmas contratantes de pessoal).

Consideraram-se, como despesas referentes ao insumo *outros*, os gastos com água, energia elétrica, gás, telefone e assistência à saúde.

O cálculo mais complexo, nesta pesquisa, foi o custo com a *implantação do imóvel*, uma vez que foi preciso recorrer a um profissional de engenharia para

realizar a avaliação do imóvel, após fornecer, para ele, dados como a planta arquitetônica do prédio escolar, fotografias e localização. Em seguida, procedeu-se ao cálculo da depreciação do prédio escolar e ao custo de oportunidade do capital investido na compra do terreno e na construção do prédio. Para se obter a depreciação do prédio por ano, dividiu-se o valor do prédio por 40 anos. Em relação ao custo do investimento para a aquisição do imóvel, este não deve ser descontado em único ano. Para saber em quantos anos deve ser diluído (descontado) o capital investido no imóvel, recorreu-se a uma prática muito comum entre as imobiliárias, quando precisam definir o tempo, para que o capital empregado num imóvel retorne integralmente ou "se pague". Costuma-se utilizar, neste caso, o tempo de 10 anos, pois consideram que, em um ano, se o imóvel estivesse alugado, deveria render 10% do valor do imóvel. Em outras palavras, é como se em 10 anos o proprietário da escola pagasse o empréstimo pela compra do terreno e a construção do prédio. É importante lembrar que, por se tratar de uma espécie de empréstimo, deve-se considerar também uma taxa de juro anual sobre o capital adquirido no empréstimo. Geralmente, utiliza-se a taxa de juro de 10% ao ano, mais a inflação do período. Como a inflação é compensada pela correção monetária da moeda, entende-se que ela deve ser desconsiderada para facilitar os cálculos. A partir desses parâmetros, deduziu-se uma fórmula que possibilitou determinar o valor a ser pago anualmente pelo empréstimo (10 parcelas iguais), de modo a amortizar o capital mais o juro de 10% ao ano. O sistema de amortização utilizado é conhecido como Sistema Price ou Sistema Francês, o qual é calculado pela fórmula apresentada a seguir:

FÓRMULA:

$$P = C \times K$$

Sendo:

P = parcela anual a ser paga pelo empréstimo, correspondendo ao custo-imóvel/ano;

C = é o valor do capital investido (o valor do prédio e terreno).

K = é o coeficiente calculado pela fórmula:

$$K = \frac{ix(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

Foram utilizados os valores:

$i = 0,10$ (10% ao ano = taxa de juro);

$n = 10$ (o tempo da amortização – 10 anos);

C = capital ou investimento (valor do empréstimo para comprar o terreno e construir o prédio – variável para cada uma das 17 escolas).

O cálculo do custo-aluno/ano referente à implantação do prédio escolar considerou, portanto, uma parcela da depreciação do prédio e outra parcela correspondente ao custo do investimento para a aquisição do imóvel.

O resultado final do custo-aluno/ano de cada escola foi obtido dividindo-se o somatório de todos os insumos pela quantidade de matrícula da escola. A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa.

Resultados

A Tabela 2 e o Gráfico 1, abaixo, apresentam o resumo das despesas com os insumos que compõem o custo-aluno das escolas da amostra. Os dados levantados na pesquisa mostram que as maiores despesas são com pessoal, reforçando a mesma tendência encontrada em outras pesquisas, como a pesquisa custo-aluno-qualidade realizada no Piauí em 2004 (CRUZ et al., 2005).

Tabela 2 – Resumo das despesas com insumos: valores em reais e percentuais

Insumos	Total R\$	Percentual %
Pessoal	7.767.183,48	63,61
Implantação do imóvel	1.687.781,77	13,82
Serviço	1.149.721,85	9,41
Consumo	940.162,97	7,70
Outros	352.273,91	2,88
Permanente	314.087,68	2,58
TOTAL R\$	12.211.211,66	100,00

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Analisando-se a Tabela 2 e o Gráfico 1, verifica-se que 63,61% das despesas são para pagar pessoal (professores, servidores, pedagogos, diretores, estagiários; efetivos e terceirizados). Aparecem, em segundo lugar, as despesas com implantação do imóvel (13,82%), seguidas do insumo *serviço* (9,41%). Dentre os itens que compõem esse último insumo, serviços com terceiros representam o maior peso na sua composição. Esses serviços referem-se ao transporte escolar de alunos das escolas da amostra localizadas na zona rural e de apenas uma escola da zona urbana, bem como ao contrato mantido pela secretaria com empresas de terceirização de pessoal³.

A seguir, é apresentado o resultado do cálculo do custo-aluno/ano das 17 escolas da amostra. Nesse resultado, observa-se uma tendência de aumentar o custo-aluno/ano com a redução da quantidade de aluno (correlação de *pearson* = -0,52)⁴. Na Tabela 3 e no Gráfico 2, essa tendência fica evidente.

³ Essas empresas mantêm contrato de prestação de serviço com a Semec disponibilizando pessoal para funções por ela predeterminada, cobrando uma taxa para realizar esse serviço. Vale destacar que no insumo serviço só é computado o valor da taxa por empregado alocado e não o valor do salário pago ao empregado, uma vez que esse valor é computado no insumo pessoal.

⁴ O coeficiente de correlação de Pearson = -0,52 indica a existência de uma correlação negativa média entre a variável independente (matrícula) e a variável dependente (custo-aluno/ano). Enquanto a variável independente cresce, a dependente diminui.

Tabela 3 – Escolas, localização, matrículas e custo-aluno/ano em ordem crescente

Nº	Escola	Local	Matrícula	Custo-aluno/ano
1	M. Paulo Nunes	Urbana	989	888,37
2	Dom Helder	Urbana	1297	941,95
3	Vassouras	Urbana	470	967,06
4	Irmã Dulce	Urbana	194	1.367,79
5	S. Filomena	Rural	328	1.371,60
6	Mocambinho	Urbana	971	1.366,57
7	N.S.P.Socorro	Rural	755	1.454,93
8	Antilhon	Urbana	419	1.460,88
9	F. Alves	Rural	415	1.518,32
10	Cristina Evangelista	Urbana	494	1.531,93
11	M. Rufino	Urbana	234	1.586,41
12	A. Leôncio	Rural	310	1.628,95
13	R. Adão	Rural	193	1.753,24
14	Angolá	Rural	52	1.945,74
15	C. Velha	Rural	465	2.015,73
16	Joca Vieira	Rural	482	2.029,92
17	E. Téc. N. S. Paz	Urbana	588	2.185,83

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

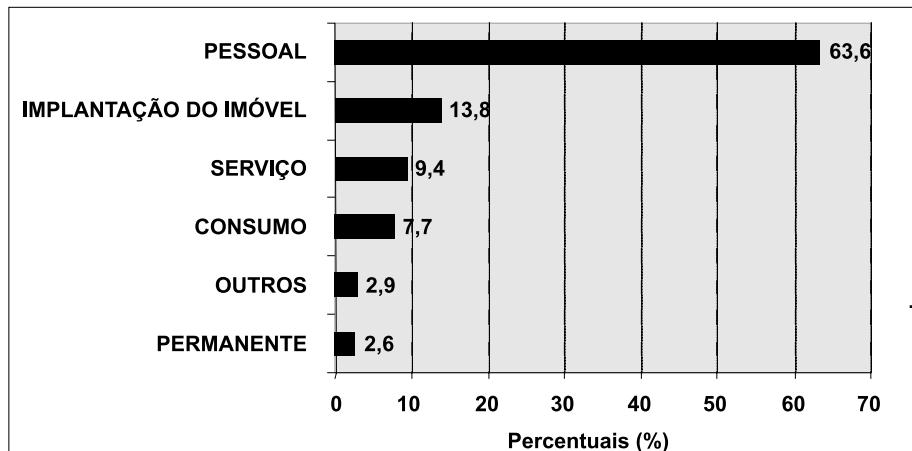


Gráfico 1 – Despesas com insumos: valores em percentuais.

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

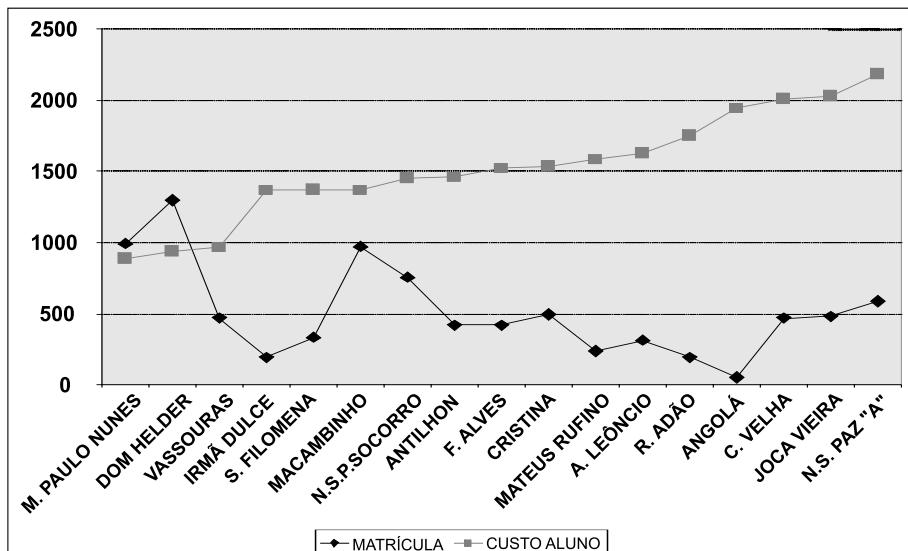


Gráfico 2 – Relação entre matrícula e custo-aluno/ano.

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Analisando-se a Tabela 3 e o Gráfico 2, observa-se que os custos se situam entre R\$ 888,37 e R\$ 2.185,83. Observa-se ainda que as escolas rurais apresentam custos maiores que as urbanas, constatando-se uma tendência já conhecida em pesquisas desse tipo.

É importante destacar que o custo-aluno/ano total das 17 escolas, que atendem aproximadamente 8.656 alunos nas duas modalidades do ensino fundamental, é de R\$ 12.211.211,66, o que corresponde a um custo-aluno/ano médio de R\$ 1.410,72⁵ bem acima do valor médio aluno/ano (R\$ 797,31)⁶, repassado para o município de Teresina pelo FUNDEF em 2006. Observa-se, ainda, que o menor custo encontrado nessas escolas (R\$ 888,37) ainda é maior que o valor repassado pelo referido fundo.

Origem e participação dos recursos públicos na composição do custo-aluno/ano

O cálculo das despesas realizadas nas escolas selecionadas exigiu a identificação dos insumos e as respectivas fontes de financiamento. Nesse sentido, o custo-aluno/ano levantado em cada escola é resultado da participação dos recursos próprios do Município, do Fundef e da União, repassados pelo Ministério da Educação (MEC) através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse

⁵ Foi obtido dividindo-se R\$ 12.211.211,66 por 8.656 (o custo-aluno/ano total pelas matrículas das 17 escolas).

⁶ Foi obtido considerando a média dos valores do Fundef das 17 escolas (ver Tabela 4, coluna Fundef).

sentido, após a análise dos custos dessas escolas torna-se importante apresentar, aqui, a participação dos recursos (considerando a origem da fonte: programas federais, Fundef e recursos da Administração municipal) no valor financeiro investido, bem como na constituição do custo-aluno/ano por escola envolvida na pesquisa, que pode ser observado nas tabelas 4 e 5 e no gráfico 3.

Tabela 4 – Comparativo entre os valores executados por escola⁷ (FNDE, FUNDEF e PMT) e o custo-aluno/ano encontrado nesta pesquisa.

*Escola	FNDE ⁸	FUNDEF	PMT ⁹	PESQUISA
Angolá	115,82	778,75	1.051,17	1.945,74
A. Leônio	159,30	827,41	642,24	1.628,95
F. Alves	137,53	778,75	602,04	1.518,32
N.S.P.Socorro	71,65	803,08	580,2	1.454,93
J. Vieira	141,36	803,08	1.085,48	2.029,92
S. Filomena	170,62	827,41	373,57	1.371,60
C. Velha	170,47	827,41	1.017,85	2.015,73
R. Adão	152,52	778,75	821,97	1.753,24
Mocambinho	60,20	792,20	514,17	1.366,57
Vassouras	63,75	773,28	130,03	967,06
Antilhon	71,79	811,11	577,98	1.460,88
C. Evangelista	64,58	792,20	675,15	1.531,93
Irmã Dulce	82,21	773,28	512,30	1.367,79
M. Rufino	80,28	792,20	713,93	1.586,41
M. P.Nunes	58,68	811,11	18,58	888,37
Dom Helder	59,79	773,28	108,88	941,95
E. Téc N.S. Paz	64,03	811,11	1.310,69	2.185,83

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Nota: (*) As 8 primeiras escolas estão localizadas na zona rural e as 9 últimas na zona urbana

A tabela 4 apresenta as fontes de recursos públicos na composição do custo-aluno/ano do Ensino Fundamental público por escola envolvida na pesquisa. Observa-se que, em cada coluna, os valores se diferenciam de escola para escola. A coluna indicando os recursos oriundos do FUNDEF repassados à rede pública municipal de ensino foi a que

⁷ Os recursos do Fundef eram depositados numa conta específica dos municípios. Centralizadamente, as secretarias executavam as principais despesas das escolas. Os recursos do FNDE: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) eram executados pelas escolas.

⁸ Compreendem os recursos do FNDE executados por escola para cobrir despesas como transporte e merenda escolar, além dos repasses do PDDE e PDE. Na pesquisa, não foram incluídos os repasses do FNDE com a compra de livro.

⁹ Recursos próprios da Prefeitura Municipal de Teresina.

apresentou menor variação; esse valor que representava o Fundo¹⁰ objetivava assegurar um valor mínimo por aluno de todas as redes de Ensino Fundamental.

Os dados da tabela 4 apontam para uma confirmação desse valor mínimo e, ao mesmo tempo, torna-se mais evidente o quanto esse valor era bastante insuficiente para cobrir as despesas realizadas nessa etapa de ensino.

Situações foram priorizadas para a análise dos dados da tabela 4: a) a participação dos recursos da União através do FNDE; b) a participação dos recursos do FUNDEF e c) a participação dos recursos próprios da PMT no financiamento direto das escolas pesquisadas. Quanto aos recursos do FUNDEF, os dados corroboram as críticas direcionadas ao Governo Federal no tocante à insuficiência dos recursos destinados à complementação pela União para os estados e municípios com menor arrecadação. Complementação insuficiente, em virtude do baixo valor aluno fixado pelo Governo Federal, o qual não utilizava a metodologia de cálculo prevista na legislação, fator principal na política de correção das desigualdades interestaduais. (DAVIES, 2004, 2005; RODRIGUEZ, 2001; VAZQUEZ, 2005; BRASIL, 2003c; PINTO 2002). Lembrando que, no contexto atual das políticas de financiamento da educação pública no Brasil, a complementação da União representa o único instrumento possível de correção das desigualdades interestaduais. Isto significa que, para os estados com menor arrecadação, esta é a oportunidade de contar com recursos novos, o que possibilita (quando bem aplicados) maiores investimentos e a melhoria na qualidade e na oferta do ensino.

Detalhando-se os dados da tabela 4, constatou-se que o custo-aluno/ano, tendo como base as despesas custeadas pelo FNDE, apresentou-se como o mais baixo. Quando a análise priorizou os recursos do FUNDEF, os valores se mantiveram próximos, apresentando pequenas variações, conforme a localização da escola e o tipo de atendimento: anos iniciais e/ou anos finais do Ensino Fundamental. No último ponto, o custo-aluno/ano financiado com a participação dos recursos próprios da PMT, (sem a participação da União/FNDE e dos recursos do Fundef), verificou-se uma dissimilaridade acentuada no custo-aluno por escola. Em algumas delas, o custo-aluno/ano para a PMT representava 170% do valor aluno pago pelo Fundef em 2006, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto com recursos do Fundef, a prefeitura investia R\$ 1,70. Em outras escolas, essa relação não passava de 25% (na escola M. P. Nunes, o percentual foi de apenas 10%). Observa-se que o percentual desse custo em relação aos recursos repassados pelo Fundo foi de 162%, o mais alto (Escola Téc. N.S. Paz, zona urbana) e de apenas 2% na escola M. P. Nunes. Conclui-se, dessa forma, que, em apenas uma escola, os recursos do Fundef chegaram bem próximo de financiar as despesas diretas do Ensino Fundamental. Nas demais, os recursos mostraram-se insuficientes para cobrir essas despesas, cabendo assim ao Município complementar, utilizando-se dos recursos assegurados no parágrafo único, inciso II do art.8º da Lei 9.424/96.

¹⁰ O coeficiente de distribuição dos recursos do Fundef, para cada Governo, é calculado a partir de uma fórmula que adota o número de matrículas no Ensino Fundamental público, nas modalidades regular e especial, nas respectivas redes de ensino (estadual e municipal) no âmbito de cada Unidade Federada, tomando-se como referência os dados do censo escolar do ano anterior ao de vigência.

A tabela 5 apresenta o custo total e o cálculo do custo-aluno/ano das despesas realizadas em 2006, por origem dos recursos, no conjunto das 17 escolas da pesquisa.

Tabela 5 - Custo total e custo-aluno/ano por origem de recursos na composição do custo
Fonte: Os autores (2008).

	PESQUISA	FNDE	PMT+FUNDEF	FUNDEF	PMT + FNDE	PMT
Custo total/ano	12.211.211,66	757.745,41	11.453.465,18	6.901.343,63	5.309.866,44	452.121,03
Custo médio aluno/ano	1.410,72	87,54	1.323,18	797,29	613,43	525,89
Percentual		7,0%	93,0%	56,0%	44,0%	37,0%

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Observa-se, na tabela 5, que o custo-aluno médio das 17 escolas (R\$ 1.410,72) agrega R\$ 87,54 do FNDE, R\$ 797,29 do Fundef e R\$ 525,89 de recursos de outras fontes da PMT, ou seja, 37% do total do custo médio por aluno no conjunto de escolas. No gráfico 3, é possível observar melhor a participação de cada fonte de recursos na composição de custo apresentada nas tabelas 4 e 5.

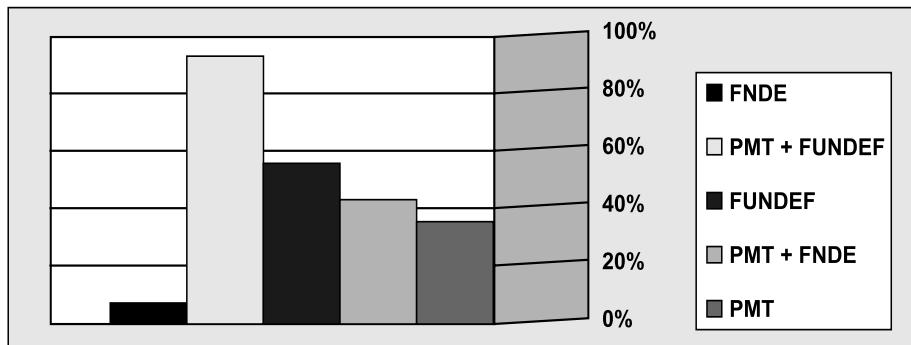


Gráfico 3 - Participação por origem de recursos na composição do custo-aluno/ano em 17 escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina/PI: 2006

Fonte: Pesquisa direta ([2006?]).

Desagregando-se cada fonte de recursos investidos no financiamento do custo-aluno/ano em cada escola pesquisada, chegou-se à participação de cada uma delas, em valores percentuais, na composição do custo total por aluno. Observou-se que, no conjunto das 17 escolas, a participação da União atingiu uma média de 7%, seguida pela Prefeitura, quando investiu 37% e finalmente a participação do Fundef atingiu 56,0%.

Comparando-se o custo aluno/ano médio das escolas pesquisadas com o valor aluno/ano definido nacionalmente, conclui-se que este último ficou muito aquém do custo aluno/ano necessário para cobrir as despesas com as escolas do Ensino Fundamental. Tal comparação sinaliza para um valor aluno/ano insuficiente para as despesas com educação no Município de Teresina.

Tal sinalização, para ser mais bem compreendida e aprofundada, necessitaria de uma contextualização do município de Teresina, especificamente, em relação às suas despesas com a área de educação. A seguir, são listados alguns pontos que caracterizaram a rede pública municipal de Teresina, em 2006, os quais reforçam não só a sinalização, mas a evidência de que o valor aluno/ano foi insuficiente para Teresina, especificamente no ano em que esta pesquisa foi realizada.

- 1) O município aplicou na área de educação um percentual um pouco superior (25,77%) ao fixado constitucionalmente, que é de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências. Atendeu, portanto, o preceito constitucional.
- 2) O Fundef subvinculou 60% dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, ou seja, 60% dos 25% destinados à educação, ficando os outros 40% restantes para os outros níveis e modalidades de ensino.
- 3) Em 2006, a Prefeitura Municipal de Teresina praticamente usou todo o percentual da educação apenas com o Ensino Fundamental (83,15%), comprometendo assim o atendimento da Educação Infantil e qualquer iniciativa de atendimento em outros níveis e modalidades de ensino.
- 4) Qualquer aumento na folha de pagamento teria um impacto significativo no valor do custo aluno/ano.
- 5) O valor do custo aluno/ano, encontrado nesta pesquisa, poderia ser ainda maior, caso todos os professores e servidores da rede fossem do quadro de efetivos, uma vez que as despesas com pessoal representam a maior parcela do referido custo.
- 6) Caso as reivindicações por melhores salários, do pessoal da educação, fossem atendidas, em sua plenitude, o valor do custo aluno/ano, em 2006, ainda seria maior.
- 7) Qualquer aumento no percentual destinado à área de educação reduziria o percentual destinado às outras áreas, também importantes para a cidade Teresina.

Os pontos listados acima reforçam ainda mais a evidência de que o valor aluno/ano fixado pelo Governo Federal foi insuficiente para cobrir os custos das escolas do Ensino Fundamental pesquisadas. O custo aluno/ano médio das escolas pesquisadas ficou bem acima do valor aluno/ano definido nacionalmente, vindo a reforçar algumas críticas pontuadas na literatura sobre o não cumprimento, por parte Governo Federal, do que determinava o § 1º do art. 6º da lei 9.424/96, que tratava da metodologia de cálculo que

deveria definir o valor mínimo nacional. Davies (2005), em seus levantamentos, calculou que até 2005 haveria um déficit superior a R\$ 20 bilhões pelo não cumprimento da legislação no cálculo do valor mínimo nacional por parte do Governo Federal. Dada a permanência da metodologia até 2006, último ano de vigência do fundo, certamente esse déficit cresceu ainda mais, especificamente nos estados com baixo poder fiscal (ou com matrícula muito alta), fazendo com que esses deixassem de receber recursos novos para investir no Ensino Fundamental, oriundos da complementação da União.

Mesmo diante de tal constatação, o Governo Federal nunca se mostrou sensibilizado no sentido de reconhecer a necessidade de respeitar tal determinação, mesmo imprimindo um discurso da necessidade do país melhorar seus índices educacionais.

Percebe-se dessa forma que o discurso caiu no vazio diante da omissão do Governo Federal, uma vez que o cumprimento dessa medida traria como consequência, um maior valor mínimo nacional. Tal decisão estaria de certa forma reduzindo as desigualdades entre os estados com maior e menor poder fiscal, e possibilitando uma melhor equidade na distribuição dos recursos da União.

Conclusão

Esse artigo teve como foco situar o custo-aluno/ano de 17 escolas da Rede Pública Municipal de Teresina em relação ao valor aluno/ano do Fundef fixado pelo Governo Federal para 2006. O objetivo foi identificar a participação do referido fundo em relação aos custos por escola, contemplando sua localização (rural e urbana) e os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Nesse sentido, os dados apresentados reforçam as críticas dirigidas ao Fundef, especificamente em relação ao baixo valor aluno/ano fixado pela União. Os resultados ressaltam, ainda, que o custo-aluno/ano da rede pública municipal de Teresina mantém uma relação quase que meio a meio entre os recursos do Fundef e os recursos próprios do município no financiamento do Ensino Fundamental.

Esses dados fazem retomar, assim, a grande discussão, presente na literatura, em torno das consequências (especialmente para os estados e municípios brasileiros de menor arrecadação) do não cumprimento, por parte do Governo Federal, da metodologia de cálculo para a definição do valor mínimo nacional por aluno, estabelecida na legislação. Entende-se que, mesmo sendo de competência dos estados e municípios a oferta prioritária do Ensino Fundamental, ficou evidenciado, também, o quanto eram limitados os recursos do FUNDEF, especialmente para os municípios que precisavam realizar tal oferta com recursos próprios e apresentavam baixa capacidade de arrecadação. Nesse sentido, para assegurar legalmente um ensino dentro dos padrões de qualidade, esses municípios teriam que reservar para a educação um percentual maior na vinculação dos impostos (bem acima do mínimo definido legalmente), o que poderia comprometer o atendimento de outras áreas de igual importância social (saúde, segurança, etc).

Conclui-se, assim, que o levantamento do custo-aluno/ano das 17 escolas pesquisadas exemplifica, muito bem, como a redução da complementação de recursos federais (em decorrência do baixo valor mínimo nacional estabelecido) impunha limites aos estados e municípios de menor arrecadação. Limites esses que diminuíam a capacidade desses municípios de investirem na qualidade de suas redes de ensino.

Para a rede pública municipal de ensino de Teresina, assim como para as redes de ensino de muitos outros municípios brasileiros, a definição de um valor mínimo nacional que assegurasse padrões mínimos de qualidade representaria a possibilidade de realizar maiores investimentos nas suas escolas, viabilizando a melhoria do ensino ofertado.

Referências

- ARELARO, L. *FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. 2008. 16 f. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunoes/30ra/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Custo-aluno no ensino médio*. Brasília: MEC, SEMTEC, 2002.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até 01/01/2003. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003a.
- _____. Emenda constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.
- BRASIL. Lei nº 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, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 1 jan. 1997.
- _____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *Grupo de Trabalho*: relatório final: Portarias nº 71, de 27.01.2003 e nº. 212, de 14.02.2003. Brasília, DF: 2003b.

Disponível em: <www.undime.org.br/htdocs/download.php?form=.pdf&id=105>. Acesso em: 16 fev. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 71, de 27 de janeiro de 2003. Cria grupo de trabalho para estudar e apresentar proposta de fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano para o FUNDEF. *FUNDEF*, Brasília, DF, 2003c. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/P071.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2009.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). *Dossiê para a oficina custo-aluno-qualidade: financiando a educação que queremos*. São Paulo, [200-]. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

CASTRO, C. M. *Investimento em educação no Brasil*: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais. Rio de Janeiro: IPEA, 1973. (Monografia; 12).

CRUZ, R. E. et. al. O custo-aluno e as condições para um ensino de qualidade: o caso do Piauí. In: FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: MEC, Inep, 2005.

DAVIES, N. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. São Paulo: Autores Associados, 1999.

_____. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?*. São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, N. *O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?*. Niterói, RJ: UFF, 2005. Disponível em: <http://www.uff.br/facedu/departamentos/docs_politica_mural/panorama.do>. Acesso em: 5 jun. 2007.

FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno-qualidade*. Brasília, DF, 1995.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 1994.

HARBISON, R. W.; HANUSHEK, E. A. *Education performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil*. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1992.

LEVY, S.; CAMPINO, A.; NUNES, E. M. *Análise econômica do sistema educacional de São Paulo*. São Paulo: IPE: Comissão Interestadual Bacia Paraná-Uruguai, 1970.

LIMA, M. J. R. Repercussões entre organizações e instituições da área de educação In: _____. FUNDEF: registro sobre a evolução do valor mínimo anual por aluno e as repercussões entre organizações e instituições. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/FundefEvolucaoAluno.doc>>. Acesso em: 18 fev. 2004.

MONLEVADE, J. A. Custo-aluno-qualidade: apontamentos paraclarear um conceito-chave para o planejamento da educação In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Dossiê para a oficina custo-aluno-qualidade: financiando a educação que queremos*. São Paulo, [200-].

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. O custo do ensino público no estado de São Paulo: estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 43, nov. 1982.

PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado "Fundão". In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 108-135. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 de set. 2008.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 55, nov. 2001.

SCHULTZ, T. W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973a.

_____. *O valor econômico da educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973b.

SILVA, M. J. G. *Custo direto de financiamento das escolas públicas municipais de Teresina*, Piauí. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008. Disponível em: <http://www.ufpi.br/mesteduc/dissertacao/2008/custodireto_magna.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2010.

TERESINA (PI). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Administração. *Relatório demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino*. Teresina, 2006.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 149-164, jun. 2005.

VERHINE, R. E. *Determinantes de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte*. Salvador, 1998. Mimeografado.

XAVIER, A. C. R.; MARQUES, A. E. S. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau da Região Sul*. Brasília, DF: MEC, SEB, 1988.

Recebido em: 15/12/2008

Aceito para publicação em: 20/03/2009