

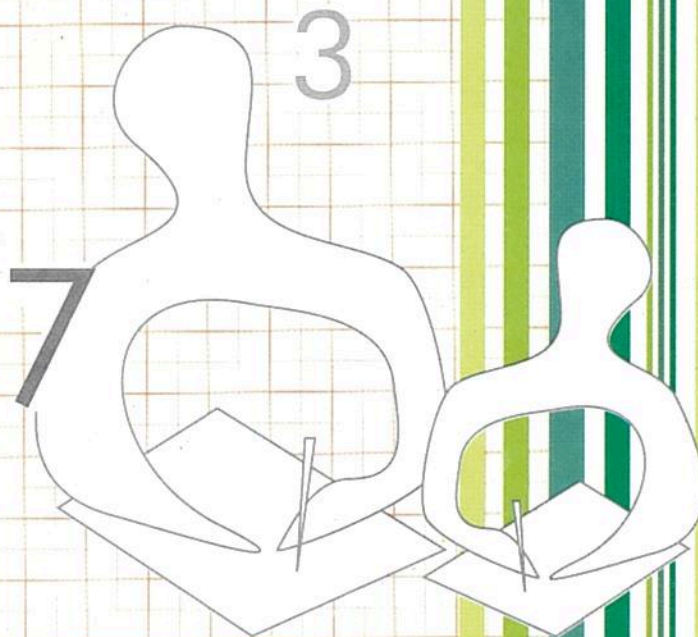
2

9

CUSTOS E CONDIÇÕES

de Qualidade da Educação em Escolas Públicas:
Aportes de Estudos Regionais

Nalú Farenzena | organizadora



INEP

Ministério
da Educação

**CUSTOS E CONDIÇÕES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
EM ESCOLAS PÚBLICAS:**

APORTES DE ESTUDOS REGIONAIS

**CUSTOS E CONDIÇÕES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
EM ESCOLAS PÚBLICAS:**

APORTES DE ESTUDOS REGIONAIS

Nalú Farenzena
(Organizadora)

Brasília - DF

COORDENADORA-GERAL DE LINHA EDITORIAL E PUBLICAÇÕES

Lia Scholze

COORDENADORA DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Rosa dos Anjos dos Reis

COORDENADORA DE PROGRAMAÇÃO VISUAL

Mária Terezinha dos Reis

EDITOR EXECUTIVO

Jair Santana Moraes

REVISÃO

Omar dos Santos

CAPA

Marcos Hartwich

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL

Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM

1.000 exemplares

EDITORA

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo 1, 4º Andar, Sala 418

CEP 70047-900 – Brasília-DF-Brasil

Fones: (61) 2104-9512 e (61) 2104-8042

Fax: (61) 2104-9812

editoria@inep.gov.br

DISTRIBUIÇÃO

Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo 1, 4º Andar, Sala 414

CEP 70047-900 – Brasília – DF – Brasil

Fone: (61) 2104-9509

publicacoes@inep.gov.br

<http://www.inep.gov.br/publicacoes>

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

C987 Custos e condições de qualidade da educação em escolas
públicas : aportes de estudos regionais / Organizadora:
Nalú Farenzena ; Sofia Lerche Vieira...[et al.]. - Brasília
: INEP/MEC, 2005.
p. 220

1. Custos - Aluno - Ensino público - Brasil. 2. Custos -
Aluno - Educação básica - Brasil. 3. Qualidade do ensino -
Ensino público. 4. Financiamento da educação - Brasil. I.
Farenzena, Nalú. II. Vieira, Sofia Lerche.

CDU - 37.015.6(81)-057.87

Bibliotecária: Jacira Gil Bernardes - CRB-10/463

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| Resumo | 07 |
| Apresentação | 09 |
| Introdução: Estudo do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade – itinerários de pesquisa | 11 |
| <i>Nalú Farenzena</i> | |
| O custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica no Ceará | 29 |
| <i>Sofia Lerche Vieira, Eloísa Maia Vidal, Humberto de Andrade Carmona, Isabel Maria Sabino de Farias, João Batista Carvalho Nunes, José Eudes Baima Bezerra, Justo Luís Pereda Rodriguez, Maria Gláucia M. T. Albuquerque, Maria Teresa Moreno Valdés</i> | |
| O custo-aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás | 51 |
| <i>João Ferreira de Oliveira, Nelson Cardoso Amaral, Luciano Abrão Hizim, Déborah Leite Ferreira</i> | |
| Gasto direto por aluno e condições de oferta do ensino em escolas de Educação Básica do Estado de Minas Gerais | 71 |
| <i>Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, Maria Rosimary Soares Santos</i> | |
| O custo-aluno de escolas públicas no Estado do Pará | 89 |
| <i>Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, Rosana Maria Oliveira Gemaque, Orlando Nobre Bezerra de Souza, Dalva Valente Guimarães Gutierrez</i> | |
| Custo aluno/ano em escolas com condições de qualidade no Estado do Paraná | 109 |
| <i>Andréa Barbosa Gouveia, Ângelo Ricardo de Souza, Ana Lorena de Oliveira Bruel, Monica Ribeiro da Silva, Isabelle Alves Soares</i> | |

| | |
|--|-----|
| O custo aluno e as condições para um ensino de qualidade o caso do Piauí | 133 |
| <i>Ana Maria Pádua de Oliveira, Luís Carlos Sales, Maria do Socorro Lages de Carvalho, Maria Nazaré Ribeiro dos Santos, Rosana Evangelista da Cruz</i> | |
| Custos em escolas públicas que oferecem condições para um ensino de qualidade: um estudo no Rio Grande do Sul | 159 |
| <i>Nalú Farenzena, Cleusa C. T. Schuch, Neusa Chaves Batista</i> | |
| Levantamento do custo-aluno-ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade em São Paulo | 183 |
| <i>Rubens Barbosa de Camargo, Ana Paula Santiago do Nascimento</i> | |
| A qualidade na educação escolar: dimensões e indicadores em construção | 203 |
| <i>Rubens Barbosa de Camargo; João Ferreira de Oliveira; Andréa Barbosa Gouveia; Rosana Evangelista da Cruz</i> | |

de caso produzidos deram origem também à construção de relatório geral,² ao banco de dados ESCOLA-BR e a um outro relatório técnico, integrado a esta publicação, que buscou problematizar o conceito de qualidade, tendo em vista os problemas de ordem teórico-metodológica encontrados durante a realização do trabalho de campo e da etapa de interpretação final dos dados. Destaque-se igualmente, que o relatório geral antes mencionado teve, dentre outros objetivos, estabelecer parâmetros para a construção de um modelo de cálculo do custo/aluno/ano que possa ser testado em outra pesquisa, dessa vez com caráter de amostragem, possibilitando, assim, uma análise do objeto em foco em contextos mais amplos do que aqueles abrangidos pelos estudos de caso.

Por último, apraz-nos sublinhar que, como sempre, o Inep oferece à sociedade brasileira mais uma produção, que a partir de agora, se torna indispensável à consulta de todos aqueles que têm, com muito empenho e por que não dizer, com muito idealismo, se dedicado a pensar e a enfrentar os desafios postos à educação nacional.

Orosinda Maria Taranto Goulart
Diretora da DTDIE

Moisés Domingos Sobrinho
Ex-Coordenador da CGEE

José Dias Pereira
Estatístico – Inep

²Referimo-nos ao relatório produzido pelo consultor Robert E. Verhine cujo título é Levantamento do custo-aluno-ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade e que se encontra disponível na CGEE/DTDIE

APRESENTAÇÃO

A coletânea que ora colocamos à disposição dos pesquisadores e pesquisadoras vinculados à temática do custo/aluno e a outros temas que dizem respeito à Economia da Educação, bem como ao público em geral, é produto de um esforço que vem sendo desenvolvido há algum tempo pela Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais, DTDIE, mais particularmente pela sua Coordenação Geral de Estatísticas Especiais, CGEE, no sentido de contribuir para a superação de certas lacunas ainda existentes no planejamento educacional, no que tange a estudos de gasto/custo/aluno e à produção de estatísticas financeiras referentes aos gastos com Educação efetivados pelos diferentes entes federativos, principalmente os municípios tomados em seu conjunto.¹

As pesquisas, cujos resultados são aqui apresentados, traduzem também o esforço desenvolvido pela DTDIE de estreitar os laços com o campo acadêmico brasileiro, no sentido de estimular um diálogo objetivo que contribua, de modo eficaz, para aprofundar a reflexão sobre certos temas de interesse da gestão pública. Os resultados das pesquisas em foco, por exemplo, muito contribuíram para alimentar as primeiras discussões internas no MEC, sobre a transição do Fundef para o Fundeb, por se tratar da única fonte de dados empíricos de abrangência nacional, produzida nos últimos dois anos, envolvendo os diversos níveis, etapas e modalidades referentes à Educação Básica. Sua relevância, como bem destaca a organizadora da obra, se acentua mais ainda diante do quadro de expansão da Educação Infantil e do Ensino Médio, da redefinição dos sistemas estaduais e municipais, concernentes ao Ensino Fundamental, dos futuros efeitos do Fundeb e de outros programas que vêm interferindo na ampliação dos recursos destinados à Educação Básica.

Devemos ressaltar, ainda, que esta coletânea é apenas um dos produtos decorrentes da pesquisa que envolveu oito dos Estados brasileiros. Os estudos

¹ Para tanto, encontra-se em fase de conclusão na DTDIE/CGEE, em parceria com o Cedeplar/UFMG, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que, a médio prazo, deverá colocar à disposição de toda a sociedade os dados referentes a receita e despesa de todos os municípios brasileiros.

INTRODUÇÃO

ESTUDO DO CUSTO ALUNO/ANO EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: ITINERÁRIOS DE PESQUISA

*Nalú Farenzena**

Esta coletânea se compõe de artigos que apresentam resultados de pesquisas descritivas e avaliativas do custo/aluno/ano e de aspectos referentes à organização e gestão escolar, envolvendo estudos realizados em escolas públicas de Educação Básica de oito estados brasileiros – Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo. O último artigo da coletânea aborda o tema da qualidade na educação escolar, uma problematização realizada a partir dos dados e relatórios dos estados.

A estruturação e iniciativa de realização da investigação couberam ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Inep/MEC, através da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais DTDIE e nessa, da Coordenação Geral do Sistema Integrado de Informações Educacionais. A estruturação da pesquisa se iniciou no primeiro semestre de 2003, sendo paulatinamente constituídas as amostras de estados e as equipes de pesquisadores de cada um deles, assim como foram sendo definidos ou elaborados também, entre a coordenação no Inep, os consultores técnicos e as equipes dos estados, o escopo do estudo, os instrumentos de coleta de dados da pesquisa e a amostra de escolas¹.

Para viabilizar a pesquisa, firmaram-se convênios entre o Inep/MEC e universidades públicas, tendo-se realizado a pesquisa de campo, entre o final de 2003 e os primeiros meses de 2004. Dessa forma, estabeleceu-se 2003, como ano base das informações.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹ Cabe mencionar que na amostra original o Estado da Bahia estava incluído e que o estudo não foi realizado nesse Estado por dificuldades na celebração de convênio entre a UFBA e o INEP/MEC. Contudo, a equipe desse Estado participou das definições e ficou encarregada, após a conclusão das pesquisas nos estados, de realizar um estudo que consolida e compara os dados de custos. A pesquisa foi realizada apenas parcialmente no Estado do Acre, motivo que dificultou a inclusão dos resultados nessa coletânea e nos demais trabalhos resultantes das pesquisas estaduais.

Os objetivos comuns às investigações levadas a cabo em cada estado foram: levantar e analisar as fontes de recursos de escolas públicas e os principais componentes do custo/aluno num período de doze meses; levantar e analisar as principais características das escolas, em especial no que se refere à sua organização e gestão escolar; subsidiar o Governo Federal e administrações públicas em geral no estudo das necessidades de financiamento público à educação a partir do custo/aluno apurado nas instituições; avaliar as relações e implicações do custo/aluno nas condições de qualidade do ensino oferecidas pelas escolas.

Na seqüência desse capítulo introdutório, são apresentados fundamentos e instrumentos comuns às pesquisas de cada estado: a justificativa para realização da pesquisa, os objetivos, os critérios e os procedimentos para definição da amostra do estudo. São também caracterizados os instrumentos de pesquisa referentes à gestão e organização das escolas e ao levantamento dos custos. Como o são ainda caracterizadas as categorias e subcategorias utilizadas para classificação de custos das escolas, os procedimentos para o cálculo dos custos anuais das escolas (custos totais e custo anual por aluno). Ressalva-se que a partir dessa base comum, as equipes estaduais tiveram autonomia para complementações e adaptações, sempre que as julgassem oportunas, para a consideração de peculiaridades regionais, locais e institucionais.

Essa introdução finaliza com alguns comentários acerca das especificidades de abordagem dos artigos, sem o intuito de traçar comparações ou novas avaliações, e sim, objetivando oferecer um panorama que convide à leitura e ao estudo dos resultados de investigações, cujo aporte se torna indispensável às políticas públicas e à área de conhecimento do financiamento da educação.

1. Recuperando a Justificativa para a Realização do Estudo²

O Brasil, desde 1934, com algumas interrupções, adota o princípio da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos da receita de impostos dos poderes públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. E o que a história do financiamento da educação no país mostra é que essa vinculação cumpriu um importante papel em assegurar um mínimo de estabilidade financeira ao setor. Contudo, nada garante que um dado

² Esse item tem como referência a justificativa comum elaborada pela coordenação da pesquisa no INEP e utilizada pelas equipes dos estados em seus planos de trabalho.

percentual de recursos assegure um ensino de qualidade. Assim, com a Emenda Constitucional nº. 14, de 1996, além do princípio da vinculação constitucional de recursos para o ensino, a Lei Maior passou a abrigar também o princípio de que deve ser garantido um “padrão mínimo de qualidade de ensino”, sendo o papel da União exatamente o de assegurá-lo, bem como, o de garantir uma equalização das oportunidades educacionais, art. 211, § 1º. Estabelece ainda a Constituição Nacional, que esse papel deve ser cumprido mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A LDB, aprovada logo depois desta Emenda, reproduz o texto constitucional no que se refere ao assunto, mas amplia ambas as responsabilidades também para os estados, art. 75. Explicitando mais a pretensão do texto, essa Lei detalha, no parágrafo primeiro do art. 75, que esta ação supletiva deverá basear-se em uma fórmula de domínio público que leve em conta a capacidade de atendimento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, considere ainda, o esforço fiscal empreendido por cada um desses entes federativos. Por fim, no § 3º do mesmo artigo, a Lei define como será calculada a capacidade de atendimento de cada nível de governo, a saber, pela razão entre os recursos vinculados constitucionalmente ao ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. Dessa forma, a introdução do princípio constitucional de um padrão mínimo de qualidade de ensino pode ser um instrumento adicional, aliado à vinculação mínima de recursos, para dotar o país de uma escola de qualidade para todos os brasileiros.

Contudo, com esta inovação constitucional e legal, surge uma grande necessidade de estudos de custos nas escolas de Educação Básica, em virtude da inexistência de estudos recentes, em especial, estudos que contemplem as diferentes regiões do país e os diversos níveis, etapas e modalidades de ensino. Com efeito, a expansão da Educação Infantil e do Ensino Médio, a redefinição dos sistemas estaduais e municipais no que tange ao Ensino Fundamental, bem como o efeito do Fundef e de outros programas que visam ampliar os recursos disponíveis na escola mudaram, bastante, o perfil dos custos na Educação Básica.

Por outro lado, estimativas atualizadas de custo são necessárias para atender as exigências de mecanismos de alocação e de redistribuição de recursos, como o Fundef. O custo-aluno é hoje uma categoria importante para definir a necessidade de recursos educacionais, sua redistribuição e o desenho de políticas que procurem dotar as escolas dos insumos tidos como indispensáveis ao processo educacional.

Neste sentido, o planejamento das pesquisas aqui contempladas centrou sua preocupação na estimativa do custo/aluno de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque essas dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem das demais.

Assim, o estudo foi concebido como uma das formas de concretizar a intenção do Inep de analisar de forma detalhada, os principais componentes do custo/aluno, utilizando-se de um desenho por amostragem que abrangesse estados de todas as regiões brasileiras e escolas públicas que oferecessem as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica.

Associada ao levantamento dos custos, foi planejada a investigação das principais características organizacionais e de gestão que pudessem estar relacionadas com a qualidade do ensino, objetivando o estabelecimento de um padrão básico de escola que indicasse elementos analíticos que permitissem aos gestores governamentais planejar e implementar, de maneira mais eficiente, as políticas do setor educacional.

Cabe acrescentar que a escolha das universidades para a realização dos estudos foi intencional. Isso se deu pela compreensão da importância de se contar com profissionais inseridos em instituições pautadas pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e dotadas de estruturas acadêmica e operacional que reunissem condições técnicas e científicas que viabilizassem a realização do estudo em parceria. Entendeu-se ainda, que a realização dessa pesquisa seria um passo importante na consolidação de equipes locais de pesquisa sobre políticas de financiamento da educação, abrindo mais possibilidades institucionais para a formação de novos quadros técnicos. Outro ponto considerado foi a crença de que um ganho extra, de grandeza ponderável, poderia advir do fato do estudo ser levado a cabo através de instituições de diferentes estados da Federação, propiciando um ambiente ímpar de troca de experiências e a viabilização da formação do núcleo inicial da Rede Nacional de Estudos em Financiamento da Educação.

2. Critérios e Procedimentos Comuns para o Delineamento da Amostra

Num primeiro momento, as escolas públicas de cada estado foram selecionadas com base no Índice de Escolha da Escola – IEE, calculado pela equipe técnica da Coordenação Geral de Sistema Integrado de Informações Educacionais do DTDIE/Inep. Através da pontuação das escolas foi obtida uma lista preliminar de estabelecimentos de ensino de cada estado, os quais pudessem enquadrar-se na condição de “oferecer condições para a oferta de um ensino de qualidade”. Definido pelo uso de dados disponíveis no Censo Escolar de 2002-Inep/MEC, o IEE resulta de uma fórmula que leva em consideração as dimensões e indicadores a seguir discriminados.

- Infra-estrutura: serviços básicos, equipamentos pedagógicos, infraestrutura pedagógica, equipamentos básicos, infraestrutura básica.
- Perfil do docente: taxa de docentes com formação superior.
- Perfil do aluno: taxa de aprovação e taxa de adequação idade/série.
- Perfil da oferta: número médio de horas-aula diárias e número médio de alunos por turma.

O Índice de Escolha da Escola pode variar numa escala de 0 a 1, sendo que as dimensões e indicadores acima enumerados não foram objeto de qualquer ponderação ou peso.

A coordenação da pesquisa de cada estado recebeu listagens contendo as escolas melhor pontuadas, agrupadas por tipologia: creche, pré-escola, Educação Infantil, séries iniciais do Ensino Fundamental, séries finais do Ensino Fundamental, Ensino Fundamental completo sem pré-escola, Ensino Fundamental completo com pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio, somente Ensino Médio, Ensino Médio e Ensino Técnico. Dadas as características da pesquisa, estabeleceu-se que o número recomendável seria de dez a doze escolas. Os elementos para a composição final da amostra foram sendo acordados nas reuniões das equipes de estados com a coordenação do Inep, dos quais destaca-se a observação das seguintes diversidades: tipologia da escola; localização (urbana e rural e capital e interior do estado); dependência administrativa (federal, estadual e municipal). Para a escolha das escolas rurais, foram feitas indicações por órgão competente do MEC, as quais seriam acolhidas sempre que oportuno e viável. Acordou-se também, a concentração em determinada região de cada estado, no sentido de viabilizar o deslocamento dos pesquisadores e a realização da pesquisa de campo nos prazos previstos.

Cabe ainda registrar, que a escolha definitiva das escolas poderia congrega também outros fatores, tais como a escolha de escolas que tenham recebido prêmio de gestão escolar e, especialmente, avaliações mais subjetivas, tanto advindas do conhecimento que os pesquisadores possuíam da realidade educacional de seus estados, quanto dos contatos que foram sendo estabelecidos com setores da área da educação, especialmente dirigentes de secretarias municipais e estaduais de educação.

Nos artigos que integram esta coletânea, são descritas pelas equipes de pesquisa nos diferentes estados, as peculiaridades para a definição final da amostra.

3. Dimensões do Estudo, Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Dados

O estudo, como já referido, exigiu a delimitação de duas dimensões, sendo elas organização e gestão das escolas e os custos de funcionamento e de implantação das instituições.

Para a apreensão da primeira dimensão, os pesquisadores contaram com um roteiro de observação, assim como roteiros para a realização de entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado pela coordenação da pesquisa no Inep e aperfeiçoado através de sua discussão com as equipes dos estados. O planejamento das entrevistas teve como preocupação levantar, de forma qualitativa, a existência de insumos ou de características organizacionais e de gestão, que pudessem estar relacionados com a qualidade do ensino. Ficou estabelecida para todas as equipes a realização de entrevistas com pelo menos o diretor da escola, um professor, um funcionário, dois alunos e um responsável por aluno perante a escola, recomendando-se a audiência de integrantes da comunidade escolar mais diretamente envolvidos com a gestão (membros do conselho escolar, do grêmio estudantil, APM, etc). Também houve orientação no sentido de sistematizar as observações e vivências na escola através da elaboração de um diário de campo de cada instituição estudada, bem como o registro fotográfico da instituição educacional.

Houve características de organização e funcionamento escolar registradas no mesmo formulário de levantamento dos custos, entre as quais destacam-se fontes e usos de recursos financeiros recebidos ou gerados pelas escolas, horários de funcionamento, número de turmas e de alunos por etapa da educação e por turno, quantificação e avaliação do estado de conservação das dependências e instalações. Foram levantadas, também, informações sobre os profissionais da escola, tais como função exercida, vínculo com a escola (do quadro, contrato, por exemplo), tempo de serviço, carga horária semanal de trabalho e escolarização.

As informações dessa dimensão da pesquisa foram indispensáveis para que os pesquisadores pudessem avaliar as condições de organização das escolas e para responder, em parte, uma das questões colocadas: essa escola oferece condições para uma educação de qualidade?

O levantamento dos custos foi planejado levando em conta a necessidade de registrar com fidedignidade os custos correntes, contendo uma discriminação adequada do custo de pessoal, uma listagem ampla dos materiais de consumo e os custos de insumos tais como, energia elétrica, água e gás. Igualmente, foram registrados os valores de reposição do prédio, terreno e equipamentos e materiais permanentes existentes nas escolas. Desta forma, a intenção foi obter um retrato, tanto do custo de funcionamento, representado

pelos custos correntes, como do investimento feito na escola, expresso pelo valor dos bens de capital.

O formulário para registro das informações de custos teve duas formas de apresentação: papel, para o registro inicial dos dados e CD ROM contendo um programa para a digitação dos dados e cálculo dos componentes de custo. Este instrumento, bem como o “*software*” correspondente, foram desenvolvidos e fornecidos pelo Inep. Ressalva-se, contudo, que a elaboração do formulário de custos passou por várias modificações a partir das sugestões que foram sendo oferecidas durante o segundo semestre de 2003 pelas equipes dos estados.

A pesquisa empírica foi realizada “*in loco*” pelas equipes dos estados.

3.1. Constituição do Banco de Dados e Procedimentos para o Relatório Final

Outra fase da pesquisa que se estendeu pelos primeiros meses de 2004, foi a constituição de um banco de dados resultante da digitação de todas as informações do formulário de levantamento de custos, utilizando-se um “*software*” fornecido pelo Inep. Neste momento da investigação, tarefas simultâneas foram sendo realizadas.

Uma delas foi a digitação do formulário de levantamento dos custos de cada escola para verificar se os dados dos formulários apresentavam alguma inconsistência ou se havia campos incompletos. Nessa fase, significativo esforço foi demandado pelo levantamento dos preços que deveriam ser atribuídos aos materiais de consumo e aos equipamentos e materiais permanentes. O formulário contém uma lista numerosa de itens das duas categorias e ficou acordado que, em cada estado, seriam atribuídos valores monetários diferenciados de acordo com os preços dos insumos nos mercados locais.

Após a conclusão da digitação, o banco de dados foi submetido a um programa de crítica e verificação de consistência dos dados, programa este também enviado pela equipe coordenadora no Inep.

Uma vez concluído o trabalho, o banco de dados de cada estado foi enviado ao instituto, com o retorno de tabelas apresentadas no programa “*excel*”. A verificação dos dados destas tabelas feitas pelas equipes dos estados e pela coordenação no Inep, revelou alguns erros que foram sendo corrigidos no banco de dados.

Cada equipe estadual elaborou um relatório, sendo que os artigos incluídos nessa coletânea derivam dos mesmos. É importante registrar que em junho de 2004, foi realizada uma reunião com os coordenadores das pesquisas para apresentação e discussão dos resultados, bem como para decidir

sobre a adoção de encaminhamentos para o aproveitamento dos resultados, disseminação dos estudos e continuidade do trabalho.

A organização dessa coletânea é um destes encaminhamentos, assim como foram sendo elaborados estudos derivados, um sobre os aspectos relativos à oferta de condições para um ensino de qualidade nas escolas, e outro consolidando e comparando os custos estimados nas escolas das amostras. Há uma previsão de que estes estudos sejam concluídos e divulgados em 2005.

3.2. Classificação e Cálculo dos Custos

A pesquisa tomou por definição de custo/aluno/ano, as quantidades de recursos utilizados por aluno no período de um ano. Os recursos podem ser entendidos de forma ampla, desde as quantidades de material de consumo e permanente, até o valor do metro quadrado do terreno e da área edificada disponível por aluno. A quantificação dos custos foi apresentada em valores monetários do período de um ano, considerando a unidade aluno/ano. Ou seja, o montante anual do custo monetário por categoria de custo foi dividido pelo número de alunos matriculados na escola. É oportuno registrar que o banco de dados contém informações sobre os custos em espécie, ou seja, por unidade de medida usual dos diferentes insumos utilizados, como número de barras de giz, de cadeiras e carteiras, de litros de detergente, de brinquedos ou de metros de areia.

Os custos considerados foram aqueles de materiais de consumo, materiais permanentes, equipamentos, serviços ou outros insumos consumidos, existentes ou contratados para a escola no ano de 2003, visando ao atendimento do conjunto dos alunos, discriminando-se quando possível, as despesas exclusivas com alguma das etapas da educação oferecidas pela escola.

Quadro 1 – Síntese da Classificação dos Custos da Pesquisa

| | Categorias | Subcategorias |
|---|--|--|
| Custo de Implantação e Funcionamento das Escolas | Instalações | Terreno (em m ²) Prédios (em m ² de área construída) Valor do aluguel |
| | Pessoal | Salários dos docentes Salários dos não-docentes Alimentação (gastos em Reais ou quantidades de gêneros) |
| | Material de Consumo | Quantidade de materiais de farmacológicos, esportivo, expediente, processamento de dados, apoio pedagógico, ar condicionado e embalagem, cama e mesa, copa e cozinha, limpeza, manutenção de bens móveis e imóveis, elétrico, áudio, vídeo e foto, sementes, mudas de plantas e insumos, laboratoriais, ferramentas, outros. |
| | Equipamento e Material Permanente | Quantidades de equipamentos, aparelhos ou utensílios de medição, comunicação, médico e odontológico, bandeiras, flâmulas e insígnias, coleções e material bibliográfico, instrumentos musicais e artísticos, industriais, energéticos, gráficos áudio, vídeo e foto, diversos, processamento de dados, escritório, mobiliário em geral, veículos diversos, peças não incorporáveis à imóveis e outros. |
| | Outros Insumos | Valores em Reais dos gastos com energia elétrica, água, esgoto, telefone, correio, seguros, gás, combustível, serviços de terceiros e manutenção. |
| | | |

Não foram solicitadas informações sobre gastos individuais dos alunos ou de suas famílias, tais como aqueles com material escolar, transporte e vestuário para ir à escola. Registre-se ainda, que um dos campos do formulário contempla informações sobre as fontes e usos, em geral, dos recursos recebidos ou gerados pela escola, apenas com o intuito de conhecer a gestão financeira da mesma. Ou seja, os valores de custo não foram obtidos através dessas informações e sim, a partir das quantidades dos itens dos insumos cujos principais agrupamentos estão sintetizados no Quadro 1.

Como se pode observar, foram considerados os custos de implantação e funcionamento das escolas integrantes da amostra. Na nomenclatura utilizada por Xavier e Marques (1988), os custos diretos são aqueles registrados na unidade escolar, ou seja, não estão incluídos os custos relativos ao funcionamento dos órgãos executivos ou normativos dos sistemas ou redes públicas de ensino. Xavier e Marques, no trabalho citado, fazem uma distinção entre custos de implantação e custos de funcionamento de uma escola. Os custos de funcionamento incluem os custos com pessoal da escola, material de consumo, material permanente e outros insumos. Os custos de implantação se referem ao “(...) planejamento, aquisição do terreno, projetos arquitetônicos e de engenharia, obras de infra-estrutura, construção do prédio e aquisição de materiais necessários à instalação” (p. 15). Os custos de implantação foram parcialmente contemplados nas pesquisas, através da consideração do custo da área edificada e do terreno das escolas.

O custo do pessoal incluiu os valores de salários e bônus dos servidores em exercício nas escolas (professores, dirigentes, especialistas, monitores, funcionários administrativos e dos serviços gerais).

O material de consumo incluiu itens que são rapidamente consumidos, “teoricamente, num período inferior a dois anos” (Xavier e Marques, 1988). Já no caso do material permanente, foram englobados equipamentos e materiais existentes nas escolas em 2003, teoricamente com vida útil superior a dois anos.

Para cada um dos itens de material, de consumo ou permanente, havia uma unidade de referência, unidade, quilo, litro, m² ou caixa, por exemplo. Os pesquisadores registraram a quantidade de materiais consumidos ou existentes no ano de 2003. Também foi registrado o código de uso do material, de acordo com sua utilização para todos os alunos ou para alguma etapa específica entre aquelas oferecidas pela escola.

Para o cálculo do custo aluno/ano de 2003 de cada escola, dividiu-se o valor de cada categoria pelo número de alunos da escola, obtendo-se, assim, o custo aluno/ano médio. Nas escolas que oferecem mais de uma etapa da educação básica, nem sempre foi possível a diferenciação de etapas e modalidades, dadas as dificuldades de desagregação.

Tendo em conta o esquema apresentado no Quadro 1, os procedimentos utilizados para estabelecer os valores monetários de cada categoria foram os pontuados a seguir.

Instalações – o formulário de levantamento de custos continha campos para o registro da área do terreno e da área construída (em m²), assim como do valor em R\$, do terreno e da área construída. O cálculo do valor anual desses itens variou de um para outro estado, uma vez que não foi possível realizar entre as equipes, discussões suficientes para que se chegasse a uma fórmula padrão. Dessa forma, encontram-se nos artigos dessa coletânea, as descrições da estimativa empreendida por diferentes equipes.

Pessoal – Foi informado o valor bruto dos salários no período de 1 (um) mês. Estes valores foram multiplicados por 13,3, referentes a treze meses, mais um terço de férias. O formulário previa a separação dos custos do pessoal em atividades docentes e atividades não-docentes.

- **Material de Consumo** – para cada material foi estabelecido um preço unitário (preço da unidade, quilo, litro, dúzia ou caixa). Multiplicou-se o valor unitário pela quantidade informada de cada material, sendo os preços de cada item somados. Considerando que seria muito difícil por demais extenso prever todos os itens possíveis de material de consumo, sobretudo com variações de espécie ou tamanho, vários itens foram agrupados, sendo fixado como preço unitário, uma média dos materiais semelhantes. Também foi prevista a informação de valores, em Reais, recebidos pela escola para a merenda escolar, o que poderia dispensar o levantamento dos gêneros consumidos.
- **Material permanente** – para cada item de material permanente e equipamento estabeleceu-se um preço de reposição. Esse preço foi multiplicado pela quantidade de cada material existente nas escolas e dividido pela vida útil atribuída ao item. Os preços finais rateados pelos anos de vida útil foram somados.
- **Outros insumos** – foram somados os seguintes itens: serviços de terceiros, o custo total na época de sua realização; despesas anuais com energia elétrica, água, telefone, gás, esgoto, correio, seguros e combustíveis; outras despesas com manutenção da escola.
- **Custo de funcionamento e implantação da escola em 2003** - somaram-se os custos com instalações (prédio e terreno), com pessoal em exercício nas escolas, com material de consumo e permanente e com outros insumos de cada uma das unidades escolares.
- **Número de alunos matriculados** – O divisor dos custos foi a matrícula inicial de cada uma das instituições escolares.

- **Custo aluno/ano** – é o resultado da divisão do custo de funcionamento e implantação pelo número de alunos da escola. Foi calculado o custo aluno/ano total e de cada uma das categorias (prédio, terreno, pessoal, materiais de consumo, materiais permanentes e outros insumos).

Entende-se que os resultados obtidos devem ser considerados, sempre e apenas valores aproximados, especialmente pelos motivos que seguem.

Em que pese todos os cuidados tomados no levantamento das informações, não se pode ter certeza de que todos os itens de custo foram contemplados. Outro ponto se refere ao fato de que há materiais de consumo que duram mais tempo do que o previsto. Como esses não foram depreciados, algum item pode ser superestimado. Da mesma forma, há materiais permanentes cuja durabilidade pode estar aquém do período atribuído. Cabe registrar ainda, que a proporção entre as subcategorias pode estar relativizada, uma vez que em alguns casos, é difícil a separação. Isso ocorre especialmente, no caso da separação dos materiais pedagógicos de consumo e permanente, daqueles materiais que servem para atividades administrativas ou de apoio. Um mesmo mimeógrafo, por exemplo, é usado tanto como recurso didático como no serviço administrativo. Outro exemplo: nas escolas infantis, há materiais pedagógicos tais como folhas e canetas que acabaram sendo localizados em outras subcategorias, material de expediente, por exemplo. Devem ser citados ainda, os casos de dados ou de custos que não foram informados, como área edificada, terrenos e salários, tendo sido os mesmos estimados com base em informações secundárias ou aproximações plausíveis.

Mesmo tendo em conta as observações acima colocadas, a compreensão das equipes de pesquisadores dos estados é a de que se chegou a estimativas adequadas. Compreensão esta derivada das comparações entre as instituições de educação de cada estado, assim, como de um para outro estado, sempre considerando as situações e os contextos examinados.

4. Breve Panorama dos Artigos da Coletânea

Como já foi anteriormente mencionado, o objetivo desse item da Introdução é o de chamar a atenção para o conteúdo dos textos que integram essa publicação, buscando realçar peculiaridades ou sintetizar os achados das pesquisas.

No artigo que traz os resultados da pesquisa no Ceará, os autores se referem, preliminarmente, à relevância de se estimar e analisar o custo aluno/ano nesse estado, onde são praticamente inexistentes estudos dessa natureza.

Cada uma das escolas da amostra é sinteticamente caracterizada, mas em especial, a localização, a dependência administrativa, a população atendida, os índices de evasão e os aspectos organizacionais. A amostra abrangeu 12 escolas públicas da Educação Básica de seis municípios cearenses.

Após a identificação da contribuição percentual de cada componente do custo, o texto analisa cada uma das categorias, aportando elementos que explicam as variações e suscitam a reflexão sobre as relações custo/aluno e qualidade da educação.

Os valores de custo aluno/ano estimados nas 12 escolas cearenses são apresentados através do cálculo do custo/aluno médio, geral e por dependência administrativa. O custo aluno/ano médio é de R\$ 1.5000,00 nas escolas municipais e nas escolas estaduais, os valores são de R\$ 509,34 e R\$ 737,75 respectivamente. O custo aluno/ano médio das duas escolas federais é bem mais elevado do que aquele das outras redes e é de R\$ 5.768,71. A par das estimativas de custos, os autores levantam indagações sobre os efeitos de políticas nos custos, tais como a priorização do Ensino Fundamental pelos programas federais, a municipalização desse ensino no Ceará e a forte expansão do Ensino Médio da rede estadual desse estado.

Na última parte do artigo, são pontuados aspectos da organização e do funcionamento das escolas associados a uma escola que oferece condições de qualidade, aspectos esses referidos por membros das comunidades escolares entrevistados. Tendo em conta a visão dos entrevistados e as observações dos pesquisadores, explicita-se parte da gama de significações envolvida nas avaliações sobre a qualidade da educação.

O artigo referente à pesquisa no estado de Goiás, inicia com uma problematização que articula as questões da expansão e da qualidade do ensino, do financiamento da educação, dos custos educacionais e das responsabilidades das esferas de governo para com a educação.

Em Goiás, foram pesquisadas 12 escolas públicas de três municípios, revelando-se uma grande variação nos custos. O menor custo aluno/ano foi de R\$ 455,19 e o maior ficou em R\$ 4.933,96. Sete escolas localizam-se na faixa de custo por aluno entre R\$ 800,00 e R\$ 1.300,00. É demonstrada uma menor variação nos custos quando comparadas, as escolas, segundo seu agrupamento por esfera administrativa, localização e tipologia. Da mesma forma, esses agrupamentos revelam, quando da análise das proporções, similaridades entre as categorias de custo.

Ao discutir a “presença da qualidade” nas escolas da amostra de Goiás, os autores expõem as situações do grau de formação dos professores e do número de alunos por professor e por turma. Além da consideração desses fatores, são relacionados outros que indicam a oferta de condições de qualidade nas escolas, entre eles a existência de hora para atividades extra-

classes na carga horária de trabalho dos docentes, dedicação dos docentes a uma só escola, sua pertença ao quadro efetivo, motivação para o trabalho, instalações bem conservadas, participação da comunidade escolar e desenvolvimento de projetos especiais.

Os autores concluem com a idéia de que, considerando as variáveis elegidas para o estudo, a quase totalidade das escolas pesquisadas em Goiás é de instituições que, no contexto goiano, oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade.

No artigo intitulado "Gasto direto por aluno e condições de oferta do ensino em escolas de Educação Básica do estado de Minas Gerais", as autoras abordam, inicialmente, questões sobre o conceito de custos educacionais e a sua relação com a qualidade da educação.

O processo de escolha da amostra é detalhado, revelando-se a peculiaridade do uso de um índice de proficiência dos alunos das escolas mineiras, como um dos indicadores para a seleção dos estabelecimentos de ensino.

A amostra de Minas Gerais foi integrada por 14 escolas de três municípios. A gestão direta de recursos financeiros por essas escolas é objeto de privilegiada atenção no artigo, sendo apresentados e discutidos valores, práticas e efeitos associados aos recursos financeiros repassados pelas mantenedoras ou captados pelas escolas.

No que diz respeito aos custos estimados nas escolas da amostra, também chamados no texto, de "gastos diretos", observa-se uma variação que vai de R\$ 845,00 (menor valor) à R\$ 6.636,35 (maior valor). Cinco escolas têm um custo inferior a R\$ 1.000,00, noutras cinco, o valor situa-se entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00, e numa outra, o custo aluno/ano é maior que R\$ 6.000,00. As autoras exploram fatores intervenientes na composição dos custos educacionais, ressaltando a tipologia da escola, o número de alunos matriculados e a organização escolar.

A parte final do texto destaca que não foi verificada uma correlação significativa entre condições de oferta e rendimento do aluno (critérios de seleção das escolas) e os gastos estimados, contudo, foi observada uma correlação positiva entre o custo por aluno e o número de profissionais das escolas, fator que remete à necessidade da continuidade de estudos que cotejem o custo do pessoal das escolas com diferenciais de qualidade.

Em sua parte inicial, o texto denominado "O custo/aluno de escolas públicas no estado do Pará" realça a importância do estabelecimento de referências nacionais de custo/aluno/qualidade e sua ligação com a redução efetiva das desigualdades educacionais regionais.

O artigo apresenta resultados de pesquisas feitas em nove escolas paraenses, de cinco municípios. Os recursos financeiros administrados diretamente pelas escolas é objeto de atenção no início das descrições dos

resultados da pesquisa, sendo analisados por fonte e segundo sua aplicação por itens de despesa.

Nas escolas da amostra do Pará, o menor custo aluno/ano foi de R\$ 274,00 e o maior foi de R\$ 2.367,00. Cinco escolas tiveram um custo inferior a R\$ 1.000,00, duas um custo próximo à R\$ 1.600,00 e outras duas, o custo aluno anual fica acima de R\$ 2.000,00. Os valores e variações do custo aluno, total e por etapa e modalidade de educação oferecidas por cada instituição, são comparados e explicados, tendo em conta especificidades tais como, a tipologia das escolas, o número, a remuneração e a qualificação dos profissionais.

A organização do trabalho nas escolas paraenses da amostra é outro objeto de atenção do artigo, sendo enfocadas as condições de conservação dos prédios escolares, os aspectos/elementos da gestão das escolas, o número de alunos por turma e por professor e o grau de formação dos mesmos.

Nos comentários finais do artigo, os autores identificam alguns limites da pesquisa para definições de custo/aluno/qualidade. Esboçam dimensões e indicadores envolvidos na compreensão e reflexão acerca da qualidade e discutem a complexidade e relevância da tarefa de determinar padrões para uma escola de qualidade.

No artigo que traz os resultados da pesquisa no estado do Paraná, os autores tratam, num primeiro momento, do debate relativo a custos e qualidade, realçando uma delimitação teórico-metodológica que foi central na pesquisa: a abordagem da qualidade de ensino como “condições disponíveis para a realização do ensino”.

Cada uma das instituições paranaenses integrante da amostra é caracterizada, indicando-se em que medida cada uma atende a referência de condições de oferta de um ensino de qualidade. Para tal caracterização, as escolas foram agrupadas segundo a tipologia, etapas da Educação Básica oferecidas, uma vez que esse fator determina significativas diferenças entre as escolas. Os estabelecimentos de cada tipo foram analisados e confrontados a partir de certos indicadores, destacando-se a infra-estrutura, o número de alunos por profissionais e por turma, o nível salarial dos profissionais e a organização e gestão escolar.

No Paraná, foram estudadas 13 escolas públicas de Educação Básica, em quatro municípios. O custo aluno/ano variou de R\$ 1.079,49 à R\$ 6.878,70, tendo sido calculada uma média de R\$ 2.765,24. Foi estimado o custo anual por aluno e a distribuição de custo entre as categorias com e sem o custo das instalações. Os dados são apresentados e analisados por escola, considerando também, os custos médios de agrupamentos de escolas por tipo. Além da tipologia dos estabelecimentos de ensino, são exploradas as variações no custo aluno/ano, levando-se em conta o número de alunos matriculados e outras situações, tais como médias salariais, ofertas de determinados serviços e infra-estrutura.

Em seus comentários finais, os autores identificam o que chamam de elementos centrais para o avanço do conhecimento acadêmico acerca dos custos educacionais, desses elementos é mencionada aqui, a necessidade de constituir uma tipologia para a análise das escolas. Procedimento que ensejaria comparações mais eficientes e capazes de dar conta das especificidades da rede escolar.

No artigo intitulado “O custo-aluno e as condições para um ensino de qualidade – o caso do Piauí”, encontra-se uma problematização do estabelecimento de um custo por aluno para a garantia de padrão de qualidade do ensino, sendo articulados elementos da legislação, de documentos e de estudos acadêmicos que estabelecem ou propõem referências para definições a respeito do custo-aluno-qualidade.

São apresentados alguns dados da rede pública do estado do Piauí, os quais mostram um quadro de grande carência no que diz respeito à infra-estrutura disponível, ao percentual de docentes com formação de nível superior, às taxas de rendimento nas etapas do Ensino Fundamental e Ensino Médio, ao número médio de alunos por turma e à média de horas de aulas diárias.

Nos “achados da pesquisa”, são apresentados os valores, assim como as proporções por categoria, do custo total anual e do custo aluno/ano das doze escolas piauienses, de três municípios integrantes da amostra. O custo aluno/ano médio estimado foi de R\$ 840,92, valor esse fortemente influenciado pelo custo relativamente elevado de duas escolas rurais. Houve uma variação de custos que vai de R\$ 347,07 à R\$ 2.108,64. Contudo, sete escolas apresentam um custo inferior à média. Assim, os autores buscam explicar as diferenciações acentuadas, expondo fatores essenciais como número de matrículas e de alunos por professor, nível das despesas com pessoal, tipologia das escolas e número de alunos por sala de aula.

O artigo enfatiza ainda, a questão da qualidade nas escolas da amostra. Sendo composto um panorama de situações e indicadores envolvidos na oferta de condições de qualidade. Ao longo do texto, a discussão sobre os custos e a qualidade nas escolas pesquisadas é ponderada pelo contexto mais geral no qual elas estão inseridas, evidenciando-se a necessidade urgente de maiores investimentos na educação pública do Piauí.

No artigo referente à pesquisa no Rio Grande do Sul, a ênfase recaiu em descrições e análises dos custos das instituições investigadas. Contudo, em sua introdução, encontra-se um comentário geral sobre a gestão das escolas, referindo as virtualidades das instituições que contam com órgãos que congregam a participação da comunidade escolar. Nesse caso, a gestão potencializa a oferta de um ensino de qualidade.

A amostra do Rio Grande do Sul abrangeu 11 escolas públicas de nove municípios. Evidencia-se significativa dispersão no número de escolas por faixas de custo aluno/ano. O menor custo ficou em R\$ 1.146,28 e o maior foi de R\$ 6.937,06. Cinco escolas apresentaram um custo estimado na faixa de R\$ 2.000,00 à R\$ 3.000,00.

Nas situações analisadas, os perfis e diferenças de custos das escolas gaúchas estão associados ao número de alunos por profissional, à tipologia de cada instituição, à localização da escola e ao nível salarial dos profissionais. Esse último, condicionado por políticas de valorização, níveis de escolaridade, carreiras, carga horária, composição da jornada de trabalho e proporções de docentes e não docentes. Esses indicadores são explorados no artigo quando do exame do custo por aluno total das escolas, do custo por etapa e modalidade e da distribuição entre as categorias de custo.

Nos comentários finais, as autoras esboçam uma reflexão sobre desafios da expansão da oferta educacional e da garantia de um ensino de qualidade frente aos resultados da pesquisa, desafios esses inseridos num contexto de significativo aumento de recursos públicos e de definições mais concretas do regime de colaboração intergovernamental. A diversidade de custos e de condições evidenciadas na pesquisa, remete à necessidade de refinamento de critérios e sistemáticas de redistribuição de recursos entre escolas e redes de ensino.

No artigo que traz os resultados da pesquisa realizada em São Paulo, os autores examinam, primeiramente, indicadores da infra-estrutura e do estado de conservação dos prédios escolares das escolas que compuseram a amostra paulista, assim como comentam a média de alunos por turma. Especial atenção é dada no texto, para as observações referentes à organização e gestão das unidades escolares da amostra, enfatizando-se os aspectos da última que possam estar associados ou, inversamente, que limitam a oferta de uma educação de qualidade. Entre os elementos que favorecem a qualidade, são apontados a participação na elaboração das propostas pedagógicas, as condições de trabalho, a articulação da escola com a comunidade, o uso pleno e a adequação dos recursos e equipamentos existentes e a presença forte dos diretores.

A amostra de São Paulo foi composta por doze escolas, de oito municípios. Os dados de custo anual por aluno são apresentados com e sem os custos das instalações, prédio e terreno. Os custos de funcionamento, sem considerar o prédio e o terreno, variaram entre R\$ 5.022,97, maior valor, e R\$ 853,00, menor valor. Havendo duas escolas com custo aluno/ano na faixa de menos R\$ 1.000,00, três variando entre R\$ 1.000,00 à R\$ 2.000,00, três na faixa de R\$ 2.000,00 à R\$ 3.000,00, e quatro escolas, com um custo maior que R\$ 3.000,00.

No final do artigo, são comentadas as diferenças de proporção entre as diferentes categorias de custos e é explorada a relação entre as médias de custo por aluno de acordo com a tipologia das escolas.

O último artigo dessa coletânea sintetiza um trabalho realizado pelos professores Andréa Gouveia, João de Oliveira, Rosana da Cruz e Rubens de Camargo, o qual trata do tema da qualidade na educação escolar, com base nos levantamentos e estudos que foram realizados nos estados. Os autores compõem um quadro de indicadores e dimensões da qualidade da educação escolar que foram objeto de identificação e avaliação nas pesquisas, separando, para fins de análise, aqueles cuja natureza é mais quantificável e indicadora de dimensões, chamados de subjetivos para a construção de uma escola de qualidade.

A construção elaborada nesse artigo fornece elementos valiosos para estudos que pretendam avançar na reflexão da qualidade e dos padrões de qualidade na educação escolar, dimensão indispensável aos diagnósticos e avaliações que apoiam a formulação e implementação de políticas públicas de financiamento da educação.

Uma Frase para Concluir

As trajetórias para a realização das pesquisas descritas nessa Introdução e nos artigos que compõem essa coletânea, sugerem uma preocupação constante com o rigor metodológico e com a construção coletiva, por certo advinda das exigências do trabalho científico e, especialmente, de um trabalho científico que oferece, potencialmente, um quadro valioso para os debates e deliberações acerca das políticas públicas de financiamento da educação no Brasil.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituições. Constituição da República Federativa do Brasil (atualizada até a Emenda Constitucional nº. 27/2000).

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

Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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

O CUSTO/ALUNO/ANO EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ

*Sofia Lerche Vieira (Coordenadora)**

*Eloísa Maia Vidal**

*Humberto de Andrade Carmona**

*Isabel Maria Sabino de Farias**

*João Batista Carvalho Nunes**

*José Eudes Baima Bezerra**

*Justo Luís Pereda Rodríguez***

*Maria Gláucia M. T. Albuquerque**

*Maria Teresa Moreno Valdés****

Introdução

O estudo do custo/aluno no Brasil constitui ainda tema pouco explorado na literatura sobre financiamento da educação, embora remonte à década de 1970 seu surgimento como foco de investigação neste campo (Levy, Campino e Nunes, 1970). O presente trabalho que registra os principais resultados de pesquisa sobre o custo/aluno/ano no Ceará, inscreve-se como uma contribuição ao esforço de aproximação à questão, sobretudo numa unidade federada onde registros nessa direção são praticamente inexistentes.

A iniciativa abrangeu 12 escolas da Educação Básica do sistema de ensino público cearense que apresentam condições para ofertar um ensino de qualidade. Considerando a dependência administrativa dessas unidades, a amostra envolveu duas escolas vinculadas à rede federal de ensino, cinco à rede municipal e cinco à rede estadual.

A escolha desses estabelecimentos considerou a preocupação central do estudo: estimar o custo-aluno padrão de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem

* Professores da Universidade Estadual do Ceará (UECE), do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

** Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e colaborador do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

*** Professora da Universidade de Fortaleza (Unifor), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e colaboradora do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

das demais, (Plano de Trabalho, p. 2). Para tanto, tomou-se como referência a pontuação do índice de escolha da escola (IEE) formulado pelo Inep, as informações colhidas junto a representantes das secretarias municipal e estadual de educação e as observações feitas “*in loco*” pelos pesquisadores. Além disso, procurou-se contemplar unidades de ensino situadas em diferentes regiões do estado, com o intuito de verificar as condições de realidades sócio-geográficas diversas.

Assim, embora todas as escolas pesquisadas figurem no IEE, nem todas estão entre aquelas que apresentam melhor indicador. Todavia, as mesmas corresponderam à apreciação positiva de informantes chaves do sistema educacional à equipe de pesquisadores. O perfil da amostra pode ser visualizado no Quadro 1:

Quadro 1 - Perfil das Escolas Cearenses Pesquisadas – 2003

| Escolas | IEE | Prêmio Gestão | Localização | Rede/município | Etapa de ensino ofertada |
|---|------|---------------|-------------|------------------------------|--|
| Núcleo de Desenvolvimento da Criança (NDC) | 0,91 | Não | Urbana | Federal/ Fortaleza | Educação Infantil |
| Escola Municipal Alba Frota (E - 0,81 MAF) | 0,81 | Não | Urbana | Municipal/ Fortaleza | Educação Infantil |
| Colégio Militar do Corpo de Bombeiros (CMCB) | 0,91 | Não | Urbana | Estadual/ Fortaleza | Ensino Fundamental (1ª a 8ª) e Ensino Médio |
| Escola de Ensino Médio Liceu Vila Velha | 0,83 | Não | Urbana | Estadual/ Fortaleza | Ensino Médio |
| Escola de Ensino Fundamental Jornalista Durval Aires | | Sim | Urbana | Municipal/ Maracanaú | Ensino Fundamental (1ª a 8ª) |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Tenente Mário Lima (EEFMTML) | | Sim | Urbana | Estadual/ Maracanaú | Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Monsenhor Tabosa (EEFMMT) | 0,83 | Não | Urbana | Estadual/ Itapipoca | Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio |
| Escola de Ensino Fundamental Antenor Naspolini (EEFAN) | 0,84 | Não | Urbana | Municipal / Sobral | Ensino Fundamental (1ª a 4ª) |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Wilebaldo Aguiar (EEFMWA) | 0,78 | Sim | Urbana | Estadual/ Massapê | Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e Ensino Médio |
| Escola Agrotécnica Federal do Crato | 0,89 | Não | Rural | Federal/ Crato | Ensino Médio |
| Escola de Ensino Fundamental Dr. Leão Sampaio (EEFDLS) | 0,84 | Não | Urbana | Municipal/ Juazeiro do Norte | Ensino Fundamental (1ª a 4ª) |
| Escola de Ensino Fundamental Luí Ferreira Lima (EEFLFL) | | Não | Rural | Municipal/ Russas | Educação Infantil e Ensino Fundamental (1ª a 8ª) |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

O Núcleo de Desenvolvimento da Criança (NDC) surgiu como um projeto do tipo laboratório do Curso de Economia Doméstica da Universidade Federal do Ceará (UFC) e está localizado dentro dessa universidade (Campus do Pici), na zona urbana de Fortaleza. Na escola não há evasão, o que pode ser explicado pelo fato de receber somente filhos de professores, funcionários e alunos da UFC, selecionados por sorteio, o que é considerado uma “sorte invejável” pela qualidade de ensino da escola, conforme enfatiza o pai entrevistado. Além disso, este estabelecimento não participa de nenhum programa governamental. Outra

unidade que oferece Educação Infantil é a Escola Municipal Alba Frota (EMAF). Trata-se de uma escola urbana, situada na praça da Câmara dos Lojistas (CDL), em um entorno agradável e próximo ao centro da cidade de Fortaleza. A exemplo do NDC, também aqui não há evasão. Os alunos são oriundos de diferentes bairros da cidade, mesmo distantes da escola. Segundo relatos da mãe e da diretora entrevistadas, os pais preferem trazer os filhos para uma instituição que consideram de qualidade, porque as crianças aprendem a ler rapidamente. A escola aceita, inclusive, crianças com Necessidades Educacionais Especiais (NEE).

O Colégio Militar do Corpo de Bombeiros (CMCB) localiza-se na zona urbana, numa área da cidade de Fortaleza, descrita como de população com baixo poder aquisitivo. Trata-se de uma escola estadual, cujas instalações físicas integram uma unidade daquela corporação. Ocupa uma área extensa e destaca-se pela estrutura harmoniosa. Esta escola apresenta uma evasão insignificante de 0,47%, que correspondem a uma perda em valores absolutos de seis alunos ao longo do ano. O fato pode ser explicado porque sendo considerada uma escola de qualidade, com excelente infra-estrutura, há uma grande concorrência no processo seletivo de acesso à escola.

A Escola de Ensino Médio Liceu Vila Velha situa-se num bairro periférico da cidade de Fortaleza, região densamente povoada por trabalhadores do comércio e do setor industrial. Trata-se de uma escola exclusiva de Ensino Médio, cuja construção data de 2001. Além do Ensino Médio Regular, a escola também oferece a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, restrita ao Ensino Médio. A evasão, tomada a média entre todos os níveis e modalidades, é de 3%, sendo maior na modalidade EJA, com evasão de 15,65%.

A Escola de Ensino Fundamental Jornalista Durval Aires (EEFJA) está localizada numa área de risco do município de Maracanaú, região metropolitana de Fortaleza. Uma vizinhança pobre, marcada pela presença de pequeno comércio, mercearia, depósito de material de construção e metalúrgica. Região de desempregados e pedintes, que convivem com o trabalho informal. Trata-se de uma escola municipal urbana que oferece exclusivamente Ensino Fundamental. Os índices de evasão chamam atenção, sobretudo o de 5ª à 8ª série que atingem 11,9% e o da Educação de Jovens e Adultos que é de 23,9%.

A Escola de Ensino Fundamental e Médio Tenente Mário Lima também está localizada na zona urbana de Maracanaú. Este estabelecimento, vinculado à Rede Estadual de Ensino, oferece Ensino Fundamental e Médio. A evasão é presente apenas na etapa final do Ensino Fundamental Regular,

situação decorrente, conforme o diretor da escola, de o aluno matriculado nesta etapa, ser proveniente do Programa Tempo de Avançar Ensino Fundamental¹ (TAF 1).

Situada numa área comercial do município de Itapipoca, zona litorânea, a Escola de Ensino Fundamental e Médio Monsenhor Tabosa serve de pólo de encontro para reuniões de trabalho das demais unidades escolares desta cidade. Trata-se de uma escola estadual urbana que oferece Ensino Fundamental completo e Ensino Médio. A taxa de evasão de 18%, verificada apenas na etapa final do Ensino Fundamental Regular, apresenta explicação semelhante àquela registrada na Escola Tenente Mário Lima.

A Escola de Ensino Fundamental Antenor Napolini fica localizada na região periférica de Sobral, a maior cidade da região Norte do Estado do Ceará. É uma escola nova com cerca de cinco anos de existência, urbana, municipal e com uma clientela oriunda, conforme os depoentes, dos bairros mais pobres da cidade. Apresenta uma arquitetura moderna, está bem localizada geograficamente e atende apenas a crianças do Ensino Fundamental I, 1ª à 4ª série. Nessa escola, observou-se um aumento da ordem de 2,85% na matrícula inicial, 946 alunos, em relação à do mês em que foi realizada a pesquisa.

A Escola de Ensino Fundamental e Médio Wilebaldo Aguiar localiza-se no município de Massapé, uma cidade situada na zona Norte do interior do Estado do Ceará. É uma escola que tem mais de 50 anos de existência. Com o acelerado processo de municipalização vivido na política educacional do estado, a Wilebaldo Aguiar em 2003, só oferecia as séries terminais do Ensino Fundamental, 7ª e 8ª, o Ensino Médio Regular e a Educação de Jovens e Adultos. Os indicadores de evasão são significativos. Tomada a média entre todos os níveis e modalidades, é de 8,9%, sendo ligeiramente maior no Ensino Médio, com evasão de 10,9%, dos quais, 7,9% ocorrem no período noturno.

A Escola de Ensino Fundamental Luís Ferreira Lima é um estabelecimento administrativamente ligado à Secretaria Municipal de Educação de Russas, região do baixo Jaguaribe. Está situada na zona rural do município, distante 15 km da sede, num distrito chamado Sítio Melancias. Atende basicamente crianças advindas de famílias de agricultores que trabalham e residem nesse

¹ Este programa é realizado através de parceria entre o Governo do Estado e a Fundação Roberto Marinho e utiliza a metodologia e material didático do “Telecurso 2000” (Ceará, 2001). Conhecidos como Tempo de Avançar Ensino Fundamental (TAF) e Tempo de Avançar Ensino Médio (TAM), o primeiro atende jovens de 15 ou mais que não concluíram o ensino fundamental regular e o segundo jovens de 18 anos e mais que não concluíram o ensino médio. Do ponto de vista de matrícula, o TAF é considerado matrícula regular de 8ª série do Ensino Fundamental, enquanto o TAM é matrícula EJA. A evasão dos alunos do Ensino Médio é atribuída aqueles provenientes dos TAF em virtude do seu baixo desempenho escolar e de carências substantivas de aprendizagem.

distrito. Registra uma taxa de evasão de 7,45%, índice considerado baixo pelos entrevistados, tendo em vista a realidade das escolas do município, em especial, aquelas que estão fora das zonas de irrigação e cuja rotina é marcada pela sazonalidade da ocupação de pais e filhos. O grosso do atendimento da escola está concentrado no Ensino Fundamental, séries iniciais e finais, com cerca de 85% da matrícula de 2003, 322 alunos. Os outros 15% correspondem a matrícula na Educação Infantil e classe de alfabetização.

Duas unidades de ensino pesquisadas estão situadas na região Sul do estado, nos municípios de Juazeiro do Norte e Crato. A Escola de Ensino Fundamental Dr. Leão Sampaio, local tradicional das atividades de práticas de campo das alunas da Escola Normal Rural de Juazeiro do Norte, é administrativamente vinculada à rede municipal. Apresenta uma evasão de 1,99%, taxa considerada baixa pelos entrevistados. A Escola Agrotécnica Federal de Crato, de dependência federal, está localizada na zona rural desse município. Situada na Floresta Nacional do Araripe, oferece Ensino Médio e Educação Profissional para 662 alunos, registrando uma evasão de 6,09%, que está concentrada no Ensino Médio.

No que se refere aos indicadores econômicos e sociais, os municípios onde se encontram as escolas selecionadas, exceto Itapipoca² e Massapê³, são os que possuem os melhores IDH do estado, encontrando-se nas dez primeiras posições. São municípios que vêm, no decorrer dos últimos anos, priorizando investimentos nas políticas de educação e saúde, fato demonstrado pela acelerada melhoria da taxa de mortalidade infantil, do número de leitos e médicos por 1.000 habitantes. No que tange aos indicadores educacionais, as taxas de escolarização do Ensino Fundamental em 2000, alcançaram patamares superiores a 94,0%, exceto o município de Juazeiro do Norte, cuja taxa foi de 90,81%. É importante destacar que as taxas de movimento, taxa de aprovação, especialmente no Ensino Fundamental, ainda apresentam valores que preocupam, sendo o menor deles de 78,32% em Massapê e o maior, 83,36%, em Itapipoca.

Para este ensaio, as constatações foram organizadas de modo a ressaltar os componentes de custo analisados, os quais estão contemplados em quatro tópicos: condições de infra-estrutura das unidades escolares, pessoal docente e não docente, instalações e manutenção das escolas e outros insumos. O tema da qualidade é abordado, considerando que o estudo realizado teve como foco o custo/aluno padrão de escolas públicas reconhecidas como de qualidade, conforme assinalado antes.

¹ IDH-M de Itapipoca: 0,659. Posição no Ranking do Estado: 34º

² IDH-M de Massape: 0,599. Posição no Ranking do Estado: 147º

A análise dos dados obtidos sugere uma reflexão que aponta a complexidade e a ausência de consenso em torno da noção de qualidade. Explicita ainda alguns indicadores do custo/aluno nas escolas cearenses pesquisadas, bem como elementos sobre a gestão escolar que possibilitam levantar indagações importantes sobre a relação custo/aluno e qualidade.

1. Alguns indicadores do custo-aluno nas escolas cearenses

A discussão estabelecida em torno do conceito de qualidade é complexa e exige estudo teórico e exploratório que foge ao escopo desta pesquisa. Segundo Toranzos (1996) o significado atribuído à expressão qualidade da educação inclui várias dimensões complementares entre si, sendo possível identificar três enfoques com sentidos distintos. A citação, embora longa, permite esclarecer a posição desse autor:

Un primer sentido del concepto [...] de calidad es entendida como **«eficacia»**: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender - aquello que está establecido en los planes y programas curriculares - al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que, además de asistir, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referido a qué es lo que se aprende en el sistema y a su **«relevancia»** en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona - intelectual, afectiva, moral y físicamente -, y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad - el político, el económico, el social. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los **«procesos»** y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuadamente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

Essas três dimensões são essenciais para avaliar a qualidade da educação. O mapeamento de uma ou outra possibilita o levantamento de elementos que podem contribuir na definição de frentes de investimentos necessárias a políticas educacionais voltadas para a melhoria dos serviços educacionais oferecidos pelo poder público.

Considerando os enfoques acima, podemos observar que o estudo concentrou seu interesse na terceira dimensão, qual seja, a qualidade dos processos e meios ofertados pela escola para que os alunos desenvolvam sua experiência educativa. Tal fato é confirmado pelos aspectos investigados nos instrumentais desenvolvidos e disponibilizados pelo INEP os quais, além de informações sobre a gestão a partir da organização e funcionamento da escola (entrevista com segmentos da comunidade), destacaram custos com material permanente e de consumo, recursos humanos, outros insumos e infra-estrutura (formulário sobre dados de custo).

O Quadro 2 apresenta uma síntese, por item de despesa, dos componentes considerados para cálculo do custo-aluno em cada escola pesquisada.

Quadro 2 - Contribuição dos Componentes no Custo-aluno das Escolas Pesquisadas* - Ceará – 2003

| Escola | Pessoal docente | Pessoal não-docente | Material de consumo | Material permanente | Outros insumos |
|------------------------|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------|
| Ten. Mario Lima | 57% | 26% | 11% | 2% | 4% |
| Col. Corpo Bombeiro | 26% | 63% | 4% | 2% | 5% |
| Mons. Tabosa | 59% | 32% | 6% | 2% | 1% |
| Liceu Vila Velha | 58% | 16% | 17% | 1% | 8% |
| Wilebaldo Aguiar | 61% | 25% | 6% | 4% | 4% |
| Alba Frota | 37% | 32% | 23% | 2% | 6% |
| Durval Aires | 55% | 29% | 11% | 3% | 2% |
| Luis Ferreira Lima | 46% | 44% | 4% | 1% | 5% |
| Leão Sampaio | 73% | 22% | 2% | 0% | 3% |
| Antenor Napolini | 54% | 27% | 13% | 2% | 4% |
| Esc. Agrotéc. do Crato | 24% | 44% | 27% | 2% | 3% |
| Núcleo Des. da Criança | 76% | 15% | 6% | 2% | 1% |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Nota: * o percentual do custo-aluno por categoria de despesa não incluiu o item instalações.

Como é possível observar, em todas as escolas pesquisadas os componentes relativos a recursos humanos (pessoal docente e não docente) respondem pela maior parcela do custo-aluno identificado. Entre os demais itens, sobressai o custo com material de consumo. Cada um dos componentes investigados é detalhado na análise, permitindo compreender melhor as informações apresentadas no Quadro 2. Embora o custo das instalações não

tenha sido nele computado, as constatações feitas acerca desse item, bem como aquelas sobre as condições de infra-estrutura das escolas, merecem realce na medida em que possibilitam levantar pontos interessantes sobre a relação custo-aluno e qualidade.

1.1. Instalações e condições de infra-estrutura das unidades escolares

O Quadro 3 resume os valores dos terrenos e dos prédios escolares das escolas na amostra do estado do Ceará. É importante observar que o quadro está organizado seguindo a ordem de criação das escolas, ou seja, da mais antiga para a mais nova.

Quadro 3 - Custo-aluno das Instalações nas Escolas da Amostra Ceará – 2003 (R\$)

| Escola | Valor do Terreno | Valor do Prédio | Depreciação | Custo Capital | Custo Aluno |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|-------------|---------------|-------------|
| Esc Agrotécnica Federal do Crato | 4.537.045,00 | 40.971,08 | 1.024,28 | 745.051,03 | 1.058,26 |
| EEFM Wilebaldo Aguiar | 80.000,00 | 50.000,00 | 1.250,00 | 21.156,90 | 23,46 |
| EEFM Tenente Mário Lima | 120.000,00 | 72.502,00 | 1.812,55 | 31.328,81 | 23,96 |
| Esc 1 Gr Mons Tabosa | 150.000,00 | 150.000,00 | 3.750,00 | 48.823,62 | 35,79 |
| EEFLuis Ferreira Lima | 22.000,00 | 15.000,00 | 375,00 | 6.021,58 | 19,87 |
| Núcleo de Desenv.da Criança | 82.649,00 | 56.950,40 | 1.423,76 | 22.719,16 | 389,40 |
| EMEF Jornalista Durval Aires | 63.485,76 | 20.655,00 | 516,38 | 13.693,52 | 17,10 |
| EEFDrLeao Sampaio | 665.000,00 | 305.500,00 | 7.637,50 | 157.944,41 | 275,05 |
| Escola Municipal Alba Frota | 48.800,00 | 119.705,60 | 2.992,64 | 27.423,51 | 53,18 |
| EF Antenor Napolini | 198.000,00 | 396.000,00 | 9.900,00 | 96.670,76 | 112,65 |
| EEM Liceu Vila Velha | 300.000,00 | 2.000.000,00 | 50.000,00 | 374.314,41 | 224,39 |
| Col Militar do Corpo de Bombeiros | 244.535,00 | 598.528,00 | 14.963,20 | 137.204,62 | 119,53 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados mostram que as variações nos valores dos terrenos e prédios são muito grandes, resultando em impactos diferenciados da categoria instalações sobre o custo/aluno de cada escola. As características dos prédios e terrenos, como localização, tamanho e ano de construção da unidade escolar são tão variadas, que não permite uma estatística baseada nessa amostra.

No Quadro 3 são também apresentados os custos de depreciação, considerando o valor do prédio, um tempo de depreciação de 40 anos e o valor correspondente ao capital inicial investido na aquisição do terreno e construção do prédio. O valor apresentado de custo/capital corresponde aos rendimentos financeiros do valor investido (valor do terreno mais o valor do prédio) com uma taxa de juros de 10% ao ano, por 10 anos.

Ao se somar o custo relativo à depreciação do prédio escolar e ao capital inicial investido, e dividindo-se pelo número total de alunos

atendidos em cada escola, obtém-se o custo-aluno referente às instalações, também mostrado no Quadro 3. Dadas as grandes variações nos valores dos terrenos e dos prédios, esse componente do custo/aluno registra também diferenças significativas, indo de R\$ 17,10 por aluno por ano, até a R\$ 1.058,00, sendo que essas variações não estão relacionadas diretamente com o número de alunos atendidos nas escolas.

Quanto às condições de uso das dependências das escolas, verificou-se que as instituições federais registram os melhores resultados, com casos típicos de condições inadequadas e a quase totalidade das dependências com condições satisfatórias e muito boas. No que se refere às escolas das redes estadual e municipal, as condições de uso das dependências escolares revelam uma diferença muito pequena, apresentando, cada uma dessas redes, 14 dependências em condições inadequadas, com destaque para o item banheiro dos alunos.

No que se refere às condições de uso dos espaços escolares, oito escolas, igual a 75%, apresentam boas condições de uso, e quatro, 25%, obtiveram uma média global regular para os todos os componentes do prédio, sendo que 3 das mesmas, pertencem à rede estadual. Em parte, essa situação encontra explicação na oferta do Ensino Médio no Ceará, uma vez que esta unidade da federação registra o maior percentual de matrículas de Ensino Fundamental na rede municipal. Em 2003, apenas 16,6% dos alunos desse nível de ensino estudavam na rede estadual. Ao mesmo tempo, o crescimento do Ensino Médio tem sido explosivo. Sem recursos próprios ou externos para custeio e investimento nesse nível, o quadro financeiro em que se encontra a rede estadual é de flagrante escassez, beirando mesmo a insolvência.

O Quadro 4 destaca as dependências existentes nas escolas pesquisadas, mostrando que nem todas dispõem de todas as instalações físicas. Tal situação evidencia não haver um padrão básico construtivo em qualquer das redes de ensino.

Quadro 4 - Número de Escolas que Possuem Itens de Dependências Escolares – Ceará - 2003.

| Dependências | Nº de Escolas que Possuem |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Área Livre para Recreio | 10 |
| Auditório | 4 |
| Banheiros de Alunos | 11 |
| Banheiros de Funcionários/Professores | 12 |
| Cantina | 6 |
| Copa/Cozinha | 9 |
| Dormitórios | 1 |
| Laboratório de Ciências | 5 |
| Laboratório de Informática | 5 |
| Parque Infantil | 4 |
| Piscina | 2 |
| Quadra de Esportes Coberta | 5 |
| Quadra de Esportes Descoberta | 6 |
| Refeitório | 5 |
| Sala de APM | 1 |
| Sala de Depósito | 10 |
| Salas de Aula até 20m2 | 3 |
| Salas de Aula com mais de 20m2 | 12 |
| Salas de Direção/Equipe | 12 |
| Salas de Leitura/Biblioteca | 11 |
| Salas de Professores | 12 |
| Salas de TV/Vídeo | 7 |
| Total | 153 |

Fonte: MEC/INEP/Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Algumas constatações podem ser formuladas a partir de um olhar mais atento sobre esses dados, as quais estão a seguir pontuadas.

- **Dois escolas não dispõem de área livre para recreio.** Considerando que ambas pertencem a rede municipal, portanto, oferecem Ensino Fundamental para crianças e adolescentes, a inexistência de área de lazer se coloca como fato de significativa gravidade.
- **Oito escolas não possuem auditório,** sendo 4 municipais, 3 estaduais e 1 federal. A ausência de um espaço propício para reuniões e eventos foi destacada em algumas entrevistas como algo grave, uma vez que impede ou dificulta a realização de atividades importantes para os trabalhos escolares. Mesmo assim, as escolas partem em busca de alternativas compensatórias, algumas utilizando a quadra de esporte como auditório, outras aproveitando áreas livres cobertas.
- **Cinco escolas não possuem cantina,** sendo três municipais e duas estaduais. Chama a atenção, a inexistência de cantina em 41,6% das escolas pesquisadas. No entanto, a compreensão do conceito de cantina não está devidamente elucidada e na coleta de informações sobre dependências,

algumas situações ficaram dúbias. A existência de cantina está associada a um outro espaço no ambiente escolar, a copa/cozinha, e em alguns estabelecimentos escolares, essa divisão arquitetônica é confusa.

- **Duas escolas não possuem quadra de esportes coberta nem descoberta e apenas cinco possuem quadra de esporte coberta.** Este é um espaço importante para a escola e para a comunidade em geral. Sua ausência, verificada numa escola municipal e em outra federal, causa bastante insatisfação. Naquelas escolas que possuem quadras de esportes descobertas, 50% delas, os depoimentos destacam que esta característica compromete uma parcela significativa das atividades de Educação Física e inviabiliza a realização de atividades esportivas em grande parte dos horários diurnos.
- **Duas escolas não possuem depósito ou almoxarifado**, sendo ambas, unidades da rede municipal. Tal fato é preocupante, considerando que nesse espaço físico, devem ser guardados os gêneros alimentícios da merenda escolar.
- **Uma escola não possui sala de leitura/biblioteca**, no caso, um estabelecimento federal (NDC) que se ocupa da Educação Infantil. Considerando o nível de ensino ofertado nessa unidade, tal fato pode ser explicado com a realização de atividade de leitura no espaço da sala de aula e ou outros espaços alternativos.
- **Cinco escolas não possuem salas de televisão/vídeo**, sendo três estaduais e duas municipais. A ausência desse espaço constitui um dos fatores que dificulta o desenvolvimento de atividades complementares e diversificadas no processo ensino-aprendizagem.

Existem ainda escolas de Ensino Médio sem laboratórios de ciências e de informática e tendo apenas uma incipiente quantidade de livros didáticos disponíveis para alunos. Considerando que esses não são beneficiários de programa federal, à semelhança do PNLD para o Ensino Fundamental a situação se torna bastante difícil.

1.2. Pessoal docente e não-docente

O impacto do pessoal docente no custo/aluno varia de 24% a 76%, considerando o quadro geral das 12 escolas. Observado o critério de dependência administrativa, constata-se que as escolas estaduais apresentam uma variação de 26% a 61%; as municipais, de 37% a 73% e as federais, a maior variação, de 24% a 76%. A faixa de variação situa-se entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{3}{4}$ do total do custo/aluno, fato que pode ser atribuído ao salário, titulação docente e tempo de serviço dos profissionais.

O valor médio do salário/ano/100h⁶ dos 394 docentes do total de escolas pesquisadas é de R\$ 8.689,68, sendo que metade dos professores ganha até R\$ 6.141,66 de salário/ano/100h. A diferença entre o maior valor, R\$ 33.650,27, e o menor, R\$ 1.199,70, é de R\$ 32.450,57, ou seja, o maior salário/ano/100h representa mais do que 28 vezes o menor valor.

Comparando-se o salário recebido segundo a dependência administrativa, verifica-se que em média, o salário/ano/100h dos 37 professores do sistema federal é o maior entre as redes consideradas, podendo chegar a R\$ 21.042,27, sendo que metade dos docentes ganha até R\$ 20.196,13 de salário/ano/100h. O valor mínimo recebido pelos docentes das instituições federais é de R\$ 7.323,13, enquanto o maior atinge o patamar de R\$ 33.035,21.

Os 236 docentes do sistema público estadual recebem em média, R\$ 8.765,72, e 50% dos professores recebem até R\$ 6.859,27. Nas escolas da rede estadual, encontra-se a maior diferença entre o maior e o menor salário/ano/100h: R\$ 31.634,77, R\$ 33.650,27, R\$ 2.015,50.

São os 121 professores das escolas municipais os que menos ganham, sendo o valor médio do salário/ano/100h de R\$ 4.764,11. Isso representa quase um quarto da média do salário/ano/100h pago aos docentes federais e, à aproximadamente a metade da média percebida pelos estaduais. Metade dos docentes das escolas municipais pesquisadas ganha até R\$ 4.654,03 de salário/ano/100h, sendo o menor valor recebido, igual à R\$ 1.199,70 e o maior, à R\$ 10.217,86, significando uma diferença de R\$ 9.018,16.

Embora o número de docentes do sexo feminino seja mais de 2/3 do total, na proporção de 269 mulheres para 125 homens, elas recebem, em média, menos do que aqueles do sexo masculino, R\$ 8.024,94 para as mulheres e R\$ 10.120,18 para os homens. Aqui caberia observar que esta diferença, resulta possivelmente, do fato da presença feminina ser maior nas séries iniciais do Ensino Fundamental, onde os salários tendem a ser menores.

Quanto à titulação dos docentes, registrada na Quadro 5 para todos os profissionais identificados nas 12 escolas, verifica-se que quase metade dos professores das escolas investigadas possui licenciatura completa, 195, estando este nível de formação concentrado, principalmente, na rede estadual. Do contingente de professores nessa condição, seguem-se aqueles portadores de título de pós-graduação em nível de especialização, representado por 38,6%

⁶ Professores da Universidade Estadual do Ceará (UECE), do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

^{**} Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e colaborador do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

^{***} Professora da Universidade de Fortaleza (Unifor), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e colaboradora do Grupo de Pesquisa "Política Educacional, Docência e Memória".

dos docentes, 152 em números absolutos, da amostra. Observando a dependência administrativa, constata-se que cerca de 30% dos docentes das redes estadual e municipal possuem essa titulação, enquanto na rede federal o percentual de especialistas chega a 60%.

Entre as dependências administrativas, constata-se que o sistema federal detém os docentes com maior titulação, 3 com doutorado e 5 com mestrado, seguido pela rede estadual, onde se encontram 4 docentes com mestrado. Na rede municipal, ainda é possível encontrar professores com nível médio, 12 deles, correspondendo a 10% dos docentes desta rede de ensino, conforme mostra o Quadro 5:

Quadro 5 – Número de Professores por Grau de Formação, por Dependência Administrativa – Ceará - 2003

| Dependência Administrativa | Formação | Professor |
|-----------------------------------|---|------------------|
| Municipal | MunicipalMédio (2º Grau) Outra Formação Completa | 2 |
| | Médio (2º Grau) com Magistério Completo | 10 |
| | Superior Completo sem Licenciatura com Magistério | 2 |
| | Superior Licenciatura Completa | 66 |
| | Especialização | 41 |
| | Sub-Total | 121 |
| Estadual | Médio (2º Grau) com Magistério Completo | 1 |
| | Superior Completo sem Licenciatura com Magistério | 9 |
| | Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério | 8 |
| | Superior Licenciatura Completa | 127 |
| | Especialização | 87 |
| | Mestrado | 4 |
| | Sub-Total | 236 |
| Federal | Superior Completo sem Licenciatura com Magistério | 1 |
| | Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério | 2 |
| | Superior Licenciatura Completa | 2 |
| | Especialização | 24 |
| | Mestrado | 5 |
| | Doutorado | 3 |
| | Sub-Total | 37 |
| Total | Médio (2º Grau) Outra Formação Completa | 2 |
| | Médio (2º Grau) com Magistério Completo | 11 |
| | Superior Completo sem Licenciatura com Magistério | 12 |
| | Superior Completo sem Licenciatura sem Magistério | 10 |
| | Superior Licenciatura Completa | 195 |
| | Especialização | 152 |
| | Mestrado | 9 |
| | Doutorado | 3 |
| | Total | 394 |

Fonte: MEC/INEP/Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

No que se refere à proporção do custo do pessoal não docente, enquanto a variação das escolas estaduais situa-se na faixa de 16% a 63%, a variação das municipais situa-se na faixa de 22% a 44%, estando as duas escolas

federais pesquisadas entre 15% e 44%. Neste caso, as variações podem ser explicadas a partir de algumas distorções, a exemplo do Colégio do Corpo de Bombeiros, cujo contingente de pessoal não docente é constituído por membros da corporação que prestam serviços à escola. A Escola Agrotécnica do Crato, por sua vez, tem seu custo de pessoal não docente ampliado em virtude das atividades de formação profissional que oferece.

A média aritmética do salário/ano/100h dos 380 não docentes do total de escolas pesquisadas é de R\$ 7.583,19. Metade dos não docentes ganha até R\$ 5.580,81 de salário/ano/100h, sendo a diferença entre o maior valor, R\$ 111.340,58, e o menor valor, R\$ 369,44, de R\$ 110.971,14, ou seja, o maior salário/ano/100h representa mais do que 301 vezes o menor valor. Comparando-se o salário recebido segundo a dependência administrativa, verifica-se que em média, o salário/ano/100h dos 91 não docentes do sistema federal é maior, R\$ 13.603,13. Metade dos não docentes ganha até R\$ 10.281,81 de salário/ano/100h, sendo o valor mínimo recebido de R\$ 1.366,25, enquanto o maior atinge o patamar de R\$ 78.137,50.

O grupo de 177 não docentes do sistema público estadual recebe em média, R\$ 7.447,32, sendo que metade recebe até R\$ 5.785,50. Nas escolas da rede estadual encontra-se a diferença mais significativa entre o maior e o menor salário/ano/100h, R\$ 110.779,58, R\$ 111.340,58, R\$ 561,00. Vale salientar que nessa categoria se enquadram os profissionais que ocupam os cargos de direção das escolas, se constituindo a mesma, de um número significativo de professores com titulação de especialistas e alguns mestres.

Os 112 não docentes das escolas municipais são os que recebem os mais baixos rendimentos, com um valor médio do salário/ano/100h de R\$ 2.906,70, o que representa quase um quinto da média do salário/ano/100h pago aos não docentes federais e à aproximadamente, 40% da média recebida pelos estaduais. Metade dos não docentes das escolas municipais estudadas ganha até R\$ 1.773,33 de salário/ano/100h, com o menor valor recebido de R\$ 369,44 e o maior de R\$ 15.483,42, representado uma diferença de R\$ 15.113,97.

Analisando-se a distribuição do salário/ano/100h dos não docentes segundo o sexo, observa-se que as 202 mulheres recebem em média, menos do que os 178 homens. R\$ 6.465,59 para as mulheres e R\$ 8.851,48 para os homens. O maior salário/ano/100h, R\$ 111.340,58, é, contudo, recebido por uma mulher, enquanto o menor, R\$ 369,44, é recebido por um homem.

No que diz respeito ao tempo de serviço e os adicionais salariais agregados em decorrência de legislação específica para estas duas categorias, pode-se constatar que os maiores salários referem-se àqueles com maior titulação e tempo de serviço na carreira de magistério.

Tomados conjuntamente, pessoal docente e não docente, o impacto dessas duas categorias no custo/aluno nas escolas pesquisadas apresenta uma variação entre 69% e 95%, o que confirma, mesmo na escola com o menor percentual de despesa nestes itens, que estas duas variáveis são as mais importantes no cálculo do custo/aluno.

1.3. Manutenção das escolas e outros insumos

Neste item, foram agregadas as categorias materiais de consumo, material permanente e outros insumos. Os custos estimados nas escolas da amostra, que enquadram-se nestas categorias, apresentam uma contribuição no custo/aluno total numa faixa entre 5% e 31%.

Enquanto a variação da categoria material de consumo no custo/aluno situa-se na faixa de 2% a 27%, o material permanente apresenta baixa contribuição percentual, situando-se na faixa de 0% a 4%. Na categoria outros insumos, onde estão incluídos os serviços de telefonia, água, esgoto e energia, constata-se que as escolas apresentam uma variação na faixa de 1% a 8%, evidenciando que tais insumos têm impacto pouco significativo no custo/aluno final de cada escola.

Considerando os aspectos até aqui examinados, é oportuno destacar a contribuição dos mesmos, face à composição do custo médio dos componentes pesquisados, assunto que será detalhado no tópico seguinte.

2. O Custo/aluno nas Escolas Cearenses Pesquisadas

O Quadro 6 a seguir, apresenta a discriminação do custo/aluno em Reais por categoria e por escola. Observa-se que os maiores valores absolutos estão concentrados na categoria de pessoal docente e não docente, seguidos da de material de consumo. Vale destacar que a categoria instalações apresenta valores compreendidos numa faixa muito grande, uma vez que estão associados ao tempo de construção do equipamento escolar, à localização do terreno e à qualidade da própria infra-estrutura.

Quadro 6 – Custo-aluno por escola por componente em R\$

| Escolas | Pessoal Docente | Pessoal não-Docente | Material de Consumo | Mat. Permanente | Instalações | Outros insumos |
|---|-----------------|---------------------|---------------------|-----------------|-------------|----------------|
| Núcleo de Desenvolvimento da Criança (NDC) | 324,04 | 844,11 | 339,48 | 121,76 | 389,40 | 51,47 |
| Escola Municipal Alba Frota (EMAF) | 300,70 | 259,33 | 182,76 | 13,24 | 53,18 | 45,79 |
| Colégio Militar do Corpo de Bombeiros (CMCB) | 268,56 | 905,53 | 62,45 | 22,23 | 119,53 | 68,38 |
| Escola de Ensino Médio Liceu Vila Velha | 370,39 | 104,04 | 110,74 | 8,67 | 224,39 | 52,41 |
| Escola de Ensino Fundamental Jornalista Durval Aires | 340,67 | 159,54 | 60,77 | 16,05 | 19,01 | 11,95 |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Tenente Mário Lima (EEFMTML) | 285,86 | 134,98 | 55,38 | 11,71 | 26,13 | 22,08 |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Monsenhor Tabosa (EEFMMT) | 350,04 | 189,16 | 33,60 | 10,95 | 38,34 | 7,35 |
| Escola de Ensino Fundamental Antenor Napolini (EEFAN) | 187,90 | 96,73 | 44,03 | 6,72 | 112,65 | 18,01 |
| Escola de Ensino Fundamental e Médio Wilebaldo Aguiar (EEFMWA) | 433,42 | 176,80 | 39,84 | 24,65 | 23,46 | 29,36 |
| Escola Agrotécnica Federal do Crato | 1.391,00 | 2.594,00 | 1.600,00 | 109,00 | 2.138,00 | 161,00 |
| Escola de Ensino Fundamental Dr. Leão Sampaio (EEFDLS) | 303,66 | 91,25 | 9,59 | 1,74 | 275,05 | 14,12 |
| Escola de Ensino Fundamental Luí Ferreira Lima (EEFLFL) | 208,71 | 203,71 | 18,48 | 5,73 | 19,87 | 25,16 |

Fonte: MEC/INEP/Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

O Quadro 7 destaca o custo médio dos componentes pesquisados nas 12 escolas cearenses, sem incluir a categoria instalações.

Quadro 7 - Custo Aluno/ano Médio por Categoria – Ceará - 2003

| Categoria | Custo Aluno/ano Médio | Porcentagem Média |
|---------------------|-----------------------|-------------------|
| Docente | 735,36 | 52% |
| Não Docente | 479,93 | 32% |
| Material de Consumo | 213,08 | 11% |
| Material Permanente | 29,34 | 2% |
| Outros Insumos | 42,30 | 3% |
| Total | 1.500,00 | 100% |

Fonte: MEC/INEP/Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Constata-se que nas escolas pesquisadas, o pessoal docente responde por 52% do custo/aluno médio nas escolas localizadas no território cearense, enquanto pessoal não docente responde por 32% desse custo, totalizando as duas categorias juntas, 84% do custo/aluno nas escolas públicas cearenses. Já as categorias, material de consumo e material permanente, respondem por 11% e 2% respectivamente, outros insumos por 3%.

Se tomarmos a dependência administrativa como critério classificatório, como mostra o Quadro 8, percebe-se que as categorias de pessoal docente e não docente, em todas as redes, apresentam praticamente a mesma porcentagem média, 50% e 52%, embora que em valores absolutos, as contribuições sejam muito díspares.

Quadro 8 – Custo Aluno/Ano Médio por Dependência Administrativa e Categoria de Custo – Ceará – 2003

| Categoria | Municipal | | Estadual | | Federal | |
|---------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-----------------|-------------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| Docente | 250,24 | 52% | 351,31 | 52% | 2.857,72 | 50% |
| Não Docente | 162,76 | 31% | 278,34 | 32% | 1.719,04 | 30% |
| Material de Consumo | 63,72 | 10% | 60,46 | 9% | 969,66 | 17% |
| Material Permanente | 6,86 | 1% | 15,71 | 2% | 115,20 | 2% |
| Outros Insumos | 25,77 | 5% | 31,92 | 4% | 106,49 | 2% |
| Total | 509,34 | 100% | 737,75 | 100% | 5.768,11 | 100% |

Fonte: MEC/INEP/Pesquisa Custo-Aluno em Escolas de Qualidade.

Confrontando as diferentes dependências administrativas integrantes da amostra, pode-se concluir que as escolas federais apresentam o maior custo/aluno, com um valor médio de R\$ 5.768,11, seguido das escolas estaduais com R\$ 737,75 e das municipais com R\$ 509,34.

Embora os percentuais médios de participação das diferentes categorias do custo/aluno sejam muito semelhantes em todas as redes, um olhar mais atento sobre os valores absolutos, revela que o custo/aluno na rede federal chega a ser 11,32 vezes maior que o custo/aluno na rede municipal e a 8,13 vezes que o da rede estadual. Comparando as redes estadual e municipal, constata-se que o custo/aluno da rede estadual corresponde à 1,45 vezes o da rede municipal.

Comparando os dados apresentados nos Quadros 6 e 7, observa-se que o custo/aluno da rede municipal é 2,94 vezes menor que o custo/aluno médio calculado para todas as escolas, enquanto o custo/aluno da rede estadual é 2,03 vezes menor do que o valor médio. O caso das escolas federais é o que chama mais atenção, uma vez que o custo/aluno dessa rede apresenta um valor 3,84 vezes maior que o custo/aluno médio de todas as redes. Importante destacar que esse custo/aluno das escolas federais pesquisadas eleva a média da amostra, provocando uma situação artificial. Esta análise é corroborada pelo cálculo estipulado no Fundef para as escolas de Ensino Fundamental, cujos valores estão mais próximos das médias atingidas pelas redes municipal e estadual.

No caso das redes estadual e municipal, merece destaque o fato das escolas de Ensino Fundamental serem beneficiárias de um conjunto amplo de programas federais como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Livro Didático (PNLD), merenda escolar, Escola Ativa, Parâmetros em Ação, Proformação, Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e etc. Por outro lado, são incipientes os programas federais que beneficiam as unidades escolares exclusivas de Ensino Médio e também as unidades federais.

No cálculo do custo/aluno médio da rede municipal, foi ignorado o fato de os recursos advindos de alguns desses programas, Proformação, Escola Ativa e Parâmetros em Ação, não se encontrarem quantificados no presente estudo para a definição daquele cálculo. Por outro lado, no cálculo do custo/aluno da rede estadual, quando coexistem nas escolas os dois níveis de ensino, Fundamental e Médio, não foi possível desagregar o impacto da presença desses programas no custo do Ensino Médio. Além disso, foi freqüente por parte dos entrevistados, cujas escolas ofertavam os dois níveis de ensino, a queixa de tratamento discriminatório dado a alunos de um mesmo sistema público de educação.

Considerando que o estado do Ceará teve acelerado o processo de municipalização, transferindo aos municípios a maioria esmagadora dos alunos do Ensino Fundamental⁷, é perceptível o impacto dessa medida sobre o custo/aluno da rede estadual, na medida em que se retirou um conjunto de itens financiáveis pelo governo federal, entre eles o PDDE, o PNLD e o PNBE, deixando todos os custos de manutenção das escolas exclusivas de Ensino Médio na dependência absoluta dos recursos orçamentários do Estado⁸.

A demanda crescente por Ensino Médio sobrecarrega os equipamentos escolares comprometendo seu funcionamento. Considerando as taxas de utilização dos espaços escolares, constata-se que algumas escolas estaduais funcionam com excedente de alunos, ultrapassando, por vezes, a 30% do adequado. Tal fato repercute na qualidade dos serviços oferecidos e acelera a depreciação dos equipamentos físicos, a exemplo dos laboratórios didáticos e de alguns espaços como auditório, centro de multimeios, etc. Os sujeitos entrevistados consideram esta situação um ponto crítico na busca de uma escola de qualidade para esse nível de ensino.

Cabe observar também que a oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA), está concentrada nas escolas da rede estadual e que 80%, quatro escolas da amostra desta rede, dispõe dessa modalidade de ensino, enquanto apenas 20%, uma escola das unidades da rede municipal oferece EJA. Naturalmente, essa demanda, que no caso do Ceará é crescente, impacta sobre os equipamentos escolares, na medida em que não existem recursos financeiros específicos para sua manutenção nos estabelecimentos que oferecem EJA⁹.

⁷Ver nota 4.

⁸Vale ressaltar que esse problema de manutenção das escolas de ensino médio vem se agravando em todas as unidades da federação, mas no Ceará as decisões políticas assumidas na década de 1990, pós-LDB e lei do FUNDEF, anteciparam em alguns anos o problema. O governo federal, por sua vez, ao longo do mesmo período, não conseguiu definir qualquer nenhuma política específica para este nível de ensino, se atendo-se a implementar programas e projetos com recursos externos, a exemplo do Projeto Alvorada e do PROMED, o primeiro com seu prazo de execução concluído e o segundo com previsão de término em 2006.

⁹Nos últimos anos, a oferta da modalidade de educação de jovens e adultos foi financiada, em parte, pelo Programa Recomeço, cujos itens elegíveis se referem além a merenda escolar, kit pedagógico e alguns livros didáticos. O custo de pessoal docente e não-docente fica às expensas dos estados e municípios.

Vale salientar ainda que algumas indagações sobre o custo/aluno em escolas que oferecem diversos níveis ou modalidades de ensino não ficaram devidamente elucidadas, dada à impossibilidade de separar os custos individuais de cada segmento. Tal fato é importante, no caso do Ceará, em virtude do processo de municipalização e da tendência, em evolução, de as escolas de Ensino Médio atenderem exclusivamente a esse nível de ensino.

Por último, não é demais frisar que as afirmações aqui sustentadas, aplicam-se somente às doze escolas integrantes da amostra, não devendo ser generalizadas para o universo das escolas cearenses. Mesmo assim, o estudo apresenta significativa contribuição para o conhecimento acerca do complexo tema do financiamento da educação, em específico, do custo/aluno.

3. Custo-aluno e Qualidade: a Visão dos Entrevistados

Os instrumentais que orientaram as entrevistas durante a pesquisa possibilitaram uma identificação preliminar da idéia de qualidade presente entre os diversos segmentos que compõem o ambiente escolar. Embora este seja um conceito complexo, as falas dos sujeitos entrevistados apontam na direção de um certo senso comum sobre o tema, tendo como base algumas características apresentadas pelas escolas pesquisadas.

Não é possível classificar a visão dos entrevistados a partir da conceituação de qualidade apresentada por Toranzos (1996), especialmente no que se refere às duas primeiras dimensões, "eficácia" e "relevância". Suas concepções estão mais próximas da terceira dimensão, ou seja, que uma educação de qualidade é aquela que disponibiliza para crianças e jovens uma infra-estrutura física adequada para a aprendizagem, professores devidamente qualificados, recursos didáticos satisfatórios e regularidade das atividades didáticas.

De antemão, cabe registrar que não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, especialmente os gestores, os custos implicados em alguns dos programas federais enumerados e que têm impacto direto e imediato sobre os alunos beneficiados, nem a evidência de qualquer preocupação com os custos de pessoal docente e não docente. Tal fato também não foi destacado nem comentado pelos outros segmentos entrevistados.

A seguir, são apresentados alguns aspectos que na visão dos diversos entrevistados, estão associados a uma escola que oferece educação de qualidade.

- **Participação da comunidade nas decisões da escola.** Neste item, observa-se uma quase unanimidade entre os depoentes, sobre a importância de uma gestão participativa e democrática. No entanto, as concepções de participação e democracia ainda são pouco abrangentes, consistindo-se, via de regra, numa perspectiva que

envolve colaboração em atividades e participação em reuniões convocadas pelas instâncias gerenciais da unidade escolar. Na verdade, não foi possível perceber presença significativa de pais, alunos ou mesmo de professores em decisões sobre os destinos da escola. Do mesmo modo, não foi possível captar cobranças sobre uma visão de qualidade envolvendo aspectos como eficácia e relevância (Toranzos, 1996).

- **Qualificação dos professores e relação ensino-aprendizagem.** A visão de qualidade apresentada nos depoimentos está intrinsecamente associada à qualificação profissional dos docentes, sendo visível que a formação inicial expressa na titulação do docente tem significativa importância, especialmente para os pais. Já no que se refere à relação ensino-aprendizagem, os entrevistados destacam a importância de professores que tenham um bom relacionamento com os alunos, sejam respeitados e saibam “transmitir” os conteúdos. Não foi identificada qualquer consideração sobre metodologias e orientações didáticas adotadas, exceto para o aspecto de avaliação de aprendizagem, foco de preocupação dos pais.
- **Assiduidade e pontualidade dos docentes.** Sobretudo na visão dos pais, uma escola de qualidade está associada a uma gestão que assegure a regularidade das atividades docentes, minimizando faltas dos professores e acompanhando de perto o cumprimento de seus horários.
- **Quantidade de recursos transferidos da administração pública para a escola gerenciar.** Este talvez seja um dos aspectos mais frágeis da “qualidade” que os entrevistados identificam na escola. Predomina o reconhecimento da insuficiência de recursos financeiros para que as escolas atendam suas demandas imediatas. Tal fato vem suscitando o desenvolvimento de estratégias diversas de sobrevivência como trabalho voluntário, eventos, doações, etc., as quais têm na mobilização da comunidade escolar, seu principal sustentáculo.
- **Ambiente da escola, de modo geral, e condições das dependências físicas, em particular.** Outro entendimento freqüente entre os entrevistados é o de que as condições de conservação do ambiente escolar, com ênfase na infra-estrutura disponível para uso dos alunos e acessível para usufruto da comunidade, constituem um aspecto que assegura qualidade. Além dessa dimensão física, é também destacado como fator de importância, o clima organizacional da escola e as relações de convivência entre os diversos segmentos.
- **Capacidade administrativa e gerencial do diretor ou do núcleo gestor.** Predomina entre os entrevistados a idéia de que a existência de lideranças competentes, firmes e abertas ao diálogo com a comunidade, constitui fator de qualidade da escola, repercutindo positivamente no clima de trabalho, nas relações internas e na aplicação dos recursos.

Em termos gerais, são estes os aspectos mais explícitos na visão dos segmentos da comunidade escolar entrevistados. Cabe destacar ainda que, via de regra, a realização de pesquisas dessa natureza deixa uma marca muito viva nas atividades dos pesquisadores.

No decorrer dos trabalhos se torna perceptível que o mundo dos atores e o ambiente institucional, bem como sua relação com o custo/aluno/qualidade, nem sempre foram devidamente captados pelos instrumentais programados. A sistematização dos dados obtidos pelas equipes de campo exigiu o esforço de articulação entre esses elementos. Assim, alguns pontos chamaram a atenção da equipe de pesquisadores, sendo os mesmos pontuados na seqüência.

- O equipamento escolar é considerado por todos os sujeitos como algo de significativo valor material e imaterial. Existe uma visão subjacente nas falas dos entrevistados de que a escola é uma guardiã do conhecimento e da cultura, constituindo-se em uma das principais responsáveis pelo sucesso ou fracasso das gerações de crianças e de jovens que por ela passam. Talvez em decorrência de tal visão, as expectativas sejam tão grandes e diversas que contemplam um “*continuum*” que vai de preocupações com a “transmissão” dos saberes curriculares à outras atribuições que cobrem um leque de demandas quase infinito. Papel esse, que muitas vezes foge à função social da escola.
- Os avanços no campo da gestão escolar são perceptíveis, especialmente no que se refere à autonomia da escola em definir seu projeto político-pedagógico e a participação da comunidade nos processos de tomada de decisões sobre alguns aspectos de gestão de recursos.
- Há uma sensibilidade muito grande dos gestores escolares para as questões de ensino-aprendizagem, mas o estabelecimento de padrões mínimos de aprendizagem para progressão dos alunos é assunto pouco explicitado. No entanto, o desenvolvimento de uma diversidade de projetos e atividades que, na maioria das vezes, se esgotam em si mesmas, assinalam um certo descuido com os conteúdos curriculares básicos.
- Uma preocupação constante da gestão escolar está dirigida para a participação e envolvimento da comunidade nas decisões sobre os recursos financeiros que a instituição recebe do poder público ou arrecada por mecanismos diversos. Os dados obtidos na pesquisa mostram que esses recursos representam um percentual muito pequeno do custo/aluno, considerando que a maior parcela de

recursos, aqueles aportados com despesas de pessoal docente e não docente, não são geridos pela unidade escolar e nem constitui assunto pertencente ao universo de preocupação dos gestores. Sobre essas categorias, a comunidade não se pronunciou em momento algum. Nessa perspectiva, caberia uma discussão sobre o conceito de autonomia, considerada por todos os gestores escolares como muito importante e até mesmo basilar para a qualidade das atividades pedagógicas.

Por último, vale ressaltar que os pais expressam sua visão de qualidade da escola através de um desejo claro e uma preocupação explícita de que seus filhos estejam aprendendo para progredir na escolaridade e alcancem, acima de tudo, o sucesso, através de uma profissão e da inclusão no mercado de trabalho. Essa preocupação também se faz presente nas falas dos alunos, especialmente daqueles que já se encontram em níveis de escolaridade mais elevados, 5ª à 8ª série e Ensino Médio. Tal expectativa sugere que o desafio da articulação custo/qualidade não é de fácil equacionamento, nem pode deter-se exclusivamente sobre sua dimensão material.

Referências bibliográficas

TORANZOS, Tiana. *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación, Número 10. OEI, 1996. Disponível no site: <http://www.campos-oei.org.revista>.

LEVY, S., CAMPINO, A.C. & Nunes, E..M. *Análise Econômica do Sistema Educacional de São Paulo*. São Paulo: IPE/USP, 1970.

VERHINE, R.E. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. *Revista Educação – PUC/RS*. Porto Alegre, v. 21, n.35, 1998, p. 107-122.

O CUSTO/ALUNO ANUAL EM ESCOLAS PÚBLICAS DE QUALIDADE NO ESTADO DE GOIÁS

*João Ferreira de Oliveira**
*Nelson Cardoso Amaral***
*Luciano Abrão Hizim****
*Déborah Leite Ferreira*****

O presente trabalho apresenta resultados da pesquisa "*Custo/aluno ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade no Estado de Goiás*", objeto de uma pesquisa desenvolvida pelo Inep em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, (UFG). O estudo levantou e analisou de forma detalhada, os principais componentes do custo/aluno mediante procedimentos de investigação que compreenderam a aplicação de questionário em uma amostra intencional de 12 escolas da educação básica, 10 escolas urbanas e duas escolas rurais, do Estado, bem como a realização de entrevistas e sistematização de dados qualitativos nas escolas selecionadas, visando identificar as principais características destas escolas no que se refere à sua organização, funcionamento e gestão escolar.

O estudo procura contribuir com a definição de um padrão mínimo de qualidade de ensino para as escolas públicas de Educação Básica, a partir de realidades distintas e diferenciadas, considerando as possibilidades do estabelecimento de um padrão básico de escola, em termos de custo/qualidade, capaz de subsidiar os gestores dos sistemas de ensino no planejamento, na implantação, na manutenção e no desenvolvimento das escolas. Além disso, problematiza a questão da qualidade mediante análise das condições e dos principais componentes do custo/aluno que se fazem presentes em escolas que foram consideradas de qualidade desde a definição da amostra.

* Doutor em Educação pela USP e professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).

** Doutor em Educação pela Unimep e professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).

*** Mestre em Educação pela UCG e professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

**** Pedagoga formada pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

1. Problematização

A preocupação central do estudo foi a de estimar o custo/aluno padrão de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem das demais¹ (UFG/Inep. Plano de Trabalho, 2003, p.1). Por meio das condições objetivas das escolas, de diferentes indicadores educacionais e de informantes/gestores dos sistemas de ensino, é possível afirmar que há nos estados e municípios *escolas públicas consideradas de qualidade*, em que pese as condicionantes estruturais presentes em cada localidade, sobretudo, no que tange à carência de recursos humanos, financeiros e ou materiais. A combinação de diferentes fatores no âmbito das escolas e as especificidades constitutivas de cada uma, são elementos que precisam ser analisados quando se quer compreender a oferta de ensino de qualidade. Evidentemente, há regularidades, similitudes e aspectos que são comuns e que devem ser generalizados para a constituição de um *padrão de qualidade em escolas públicas de educação básica*.

A questão do custo/aluno em escolas que oferecem condições de qualidade vincula-se diretamente à temática do financiamento da educação no Brasil. Desde a década de 1930, com algumas interrupções, o país adota o princípio da vinculação constitucional e um percentual mínimo de recursos da receita de impostos dos poderes públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa vinculação, prevista na Constituição Federal de 1988 e na LDB (Lei n. 9.394/96), tem sido de fundamental importância para assegurar um mínimo de estabilidade para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

No entanto, no início do século XXI, a questão da *qualidade de ensino*, ao lado da expansão da Educação Infantil e da universalização da obrigatoriedade do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, aparece como um dos maiores desafios da educação brasileira, como evidencia o baixo desempenho obtido pelos alunos nos testes nacionais e internacionais, nas últimas décadas. Essa situação nos coloca um conjunto de questões que precisam ser investigadas: Quais as razões do baixo desempenho dos alunos? Quais os parâmetros ou indicadores básicos para a instituição de um ensino público de qualidade? Qual é o custo/aluno em uma escola pública que apresenta um ensino de qualidade? Quais as variáveis que mais interferem em um ensino considerado de qualidade em escolas com realidades diferenciadas? Como ampliar a qualidade de ensino na Educação Básica? Que políticas devem ser implementadas para elevar a qualidade do ensino no país?

¹ Cf. Plano de Trabalho (INEP, 2003).

A discussão sobre a qualidade de ensino tem merecido maior atenção do poder público nos últimos anos, até porque há certo consenso em torno da necessidade de elevação da qualificação da força de trabalho no país, tendo em vista que o Brasil precisa adquirir maior competitividade em um cenário global onde a economia apresenta-se cada vez mais integrada e competitiva. Além disso, é preciso considerar que educação/ensino de qualidade, mais do que uma exigência de natureza econômica, é um direito de todo cidadão. O saber sistematizado, produzido historicamente pelo conjunto da sociedade, é cada vez mais indispensável à conquista e ao exercício de uma cidadania crítica, ética e solidária.

Apesar dos indicadores educacionais no Brasil não serem satisfatórios em termos de quantidade e qualidade, é certo também que se verificou certo esforço na última década, sobretudo quando da elaboração de legislação educacional, visando à melhoria da Educação Básica. É nesse contexto que surgiu a obrigatoriedade de se assegurar um *padrão mínimo de qualidade de ensino*², sendo que cabe à União contribuir com estados e municípios para tal, de modo a garantir uma equalização das oportunidades educacionais. Esse papel da União deve ser cumprido mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Visando cumprir essa diretriz, a LDB, em seu artigo 75, dentro de um regime de colaboração, reforçou o papel da União e ampliou as responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, levando em conta a capacidade de atendimento e o esforço fiscal, por eles empreendidos.

Contudo, ações efetivas que interfiram na capacidade de atendimento de cada esfera de governo e nas possibilidades de definição ou garantia de um *padrão mínimo de qualidade* têm ficado restritas ao Ensino Fundamental e têm sido limitadamente estimados com base em parte dos recursos vinculados ao ensino e em valores mínimos por aluno, incluindo aqueles estabelecidos anualmente pelo governo federal, a partir da Lei do Fundef³. De qualquer forma, a introdução do princípio constitucional de um padrão mínimo de qualidade de ensino (art. 206, inciso VII) “pode ser um instrumento adicional, aliado à vinculação mínima de recursos, para dotar o país de uma escola de qualidade para todos os brasileiros”. (UFG/Inep. Plano de Trabalho, 2003).

² De acordo com o art. 4º, inciso IX, da LDB, é dever do Estado garantir “padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

³ O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em 1996 pela Emenda Constitucional n.º 14/96 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96. Em outubro de 2003, o Decreto n.º 4.861, estabeleceu os seguintes valores mínimos por aluno/anol: de 1ª a 4ª série – R\$ 462,00 e de 5ª a 8ª série – R\$ 485,10.

Nesse contexto, é preciso considerar alguns fatores que têm provocado alterações no perfil dos custos na Educação Básica, entre os quais se destacam os requerimentos de expansão da Educação Infantil (creches e pré-escolas) e do Ensino Médio, além da “redefinição dos sistemas estaduais e municipais no que tange ao Ensino Fundamental e à diferenciação dos custos nas escolas rurais, quando comparadas às urbanas. Como também deve ser destacado o efeito do Fundef e de outros programas que visam ampliar os recursos disponíveis na escola” (UFG/Inep. Plano de Trabalho, 2003).

Faltam, no entanto, estimativas atualizadas de custo/aluno por nível e modalidade de ensino/educação que possam balizar a distribuição dos recursos existentes e prever a sua ampliação visando à constituição de uma escola de qualidade. Portanto, o custo/aluno é “uma categoria importante para definir a necessidade de recursos educacionais e o desenho de políticas que procurem dotar as escolas dos insumos tidos como indispensáveis ao processo educacional” de modo a indicar “elementos analíticos que permitam aos gestores governamentais planejar e implementar, de maneira mais eficiente as políticas do setor educacional” (UFG/Inep. Plano de Trabalho, 2003).

2. Considerações Metodológicas

Foram definidos critérios, etapas e procedimentos básicos para o processo de coleta de dados. A produção de informações acerca dos custos se deu por meio de instrumento (questionário) que buscou registrar com fidedignidade os custos correntes, contendo uma discriminação adequada dos gastos com pessoal e uma listagem ampla dos materiais de consumo. Igualmente, foram registrados os valores de reposição do prédio, instalações e equipamentos existentes nas escolas. Desta forma, obteve-se um retrato tanto do custo de funcionamento, representado pelos custos correntes, como do investimento feito na escola, expresso pelo valor dos bens de capital.

A coleta de dados sobre as características de organização e funcionamento das escolas foi realizada a partir de cinco roteiros de entrevista. O objetivo foi levantar, de forma qualitativa, a existência de insumos ou de características organizacionais e de gestão que pudessem estar relacionadas com a qualidade do ensino. As entrevistas foram feitas nas 12 escolas, conforme amostra definida para Goiás. Em cada escola foram entrevistadas cinco pessoas integrantes da comunidade escolar, membros do Colegiado Escolar, do Grêmio, APM, etc., que se caracterizavam como informantes chaves. De um modo geral, foram entrevistados: Diretor, aluno, professor, funcionário e pai ou mãe de aluno.

No processo de coleta de dados⁴, foi também elaborado o diário de campo que integrou a base de dados da pesquisa, além de fotos registrando aspectos essenciais das escolas, destacando-se as instalações e equipamentos.

Os critérios de seleção das escolas foram os seguintes:

- a) Indicação no *Índice de Escolha da Escola (IEE)*, fornecido pelo Inep. O índice foi criado a partir dos dados contidos no Censo Escolar 2002, tendo por base quatro dimensões: infra-estrutura, perfil do docente, perfil dos alunos e perfil da oferta;
- b) *Indicação das escolas de qualidade*, conforme listas fornecidas pela secretarias de educação do estado e dos municípios envolvidos, tendo por base critérios como: infra-estrutura interna e externa, pessoal qualificado e formação continuada, proposta pedagógica, alimentação, materiais pedagógicos, livros literários e brinquedos, relação com a comunidade, “prestígio da escola” na comunidade, baixo índice de evasão e repetência, prêmios de gestão, existência de laboratórios (ciências, línguas e outros), biblioteca, desenvolvimento de projetos especiais e etc.
- c) Indicação e ou confirmação “crítica” de gestores e técnicos das secretarias de educação do estado e dos municípios envolvidos;
- d) Indicação das escolas rurais por órgão competente do MEC.

Foram selecionadas 10 escolas da zona urbana dos municípios de Goiânia, Anápolis e Padre Bernardo e duas escolas da zona rural de Padre Bernardo, escolhidas dentre as indicações do MEC. Sempre que possível, buscou-se combinar ou confirmar os critérios de seleção junto aos gestores e ou técnicos das secretarias e pais de alunos das escolas, visando identificar as escolas consideradas de *qualidade*. O Quadro 1 informa as escolas da amostra, conforme critério de seleção adotado⁵.

⁴ Dentre os dados mais difíceis de serem coletados destacam-se: a obtenção dos valores de remuneração (salário) dos professores, uma vez que os pesquisadores tinham que voltar várias vezes às escolas e, mesmo assim, alguns professores tinham receio de fornecer tais informações; o preço de alguns equipamentos permanentes que existem nas escolas e que já não são mais encontrados com facilidade no comércio; a clara identificação dos recursos financeiros recebidos, devido à diversidade de fontes, atrasos no repasse de recursos e incerteza quanto ao seu recebimento; a definição do valor atual dos prédios escolares, conforme a área construída, uma vez que não é, em geral, do conhecimento da direção das escolas.

⁵ Esse quadro informa as escolas da amostra final de Goiás, tendo em vista que algumas foram substituídas ao longo da pesquisa, quando ocorreram problemas como: a escola não era totalmente pública, ou seja, tinha algum tipo de convênio que não a caracterizava como totalmente pública; não houve concordância do(a) diretor(a) em participar da pesquisa; a escola estava sob intervenção e não havia como obter os dados com fidedignidade; a escola não tinha os dados organizados ou tempo necessário para responder a todos os questionários, bem como disponibilidade para ajudar a equipe no processo de coleta das informações.

Quadro 1 - Escolas Selecionadas em Goiás, por Critério de Seleção

| Código | Nome da Escola | Município | Critério de seleção |
|----------|------------------------------------|----------------|--|
| 52021424 | EM PROFESSOR TASSO BARROS VILELA | ANÁPOLIS | - Indicação da SME - Indicação de membros da comunidade |
| 52020541 | CE POLIVALENTE FREI JOÃO BATISTA | ANÁPOLIS | - IEE Inep - Indicação de Gestores da SME - Indicação de membros da comunidade |
| 52021750 | EM JOÃO AMÉLIO DA SILVA | ANÁPOLIS | - IEE Inep - Indicação de Gestores da SME - Indicação de membros da comunidade |
| 52033279 | CEPAE PROGRAD UFG | GOIÂNIA | - IEE Inep - Indicação de membros da comunidade |
| 52037410 | EM CENECISTA BALNEÁRIO MEIO PONTE | GOIÂNIA | - IEE Inep - Indicação da SME |
| 52049434 | COL EST PROF JOSÉ MONTEIRO LIMA | PADRE BERNARDO | - IEE Inep - Indicação da SEE |
| 52076253 | EM RESIDENCIAL ITAIPU | GOIÂNIA | - Indicação SME (Escola Padrão da Prefeitura) |
| 52076296 | CMEI VILA BOA ⁷ | GOIÂNIA | - IEE Inep - Indicação SME |
| 52079902 | CMEI CORA CORALINA | GOIÂNIA | - IEE Inep - Indicação SME |
| 52069982 | EM GERALDA DE AQUINO | GOIÂNIA | - IEE Inep - Indicação SME |
| 52049680 | EM ALCEU SARDEMBERG (Escola Ativa) | PADRE BERNARDO | - Indicação MEC |
| 52069281 | EM GALHOS (Escola Ativa) | PADRE BERNARDO | - Indicação MEC |

Nota: (*) Escolas rurais da amostra, indicadas pelo MEC

Ao todo foram três escolas em Anápolis, sendo que uma delas possui duas extensões, três escolas em Padre Bernardo e seis escolas em Goiânia. Desse total, uma escola é da rede federal, duas da rede estadual e nove de redes municipais. As escolas escolhidas cobrem todos os níveis e etapas da Educação Básica: Educação Infantil (creche, pré-escola e classes de alfabetização), Ensino Fundamental e Ensino Médio), incluindo ainda, a Educação Inclusiva e a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

3. Os Dados Obtidos na Pesquisa

O estudo apurou em cada uma das escolas, por meio do formulário de levantamento de custos, dados como: número de matrículas em cada nível/etapa da Educação Básica, número de professores, número de funções

⁶ O nome atual desta escola é: Centro Municipal de Educação Infantil Matheus Barcelos Barretos. Mantivemos o código e o nome da escola, conforme dados fornecidos pelo INEP a partir de informações obtidas do Censo Escolar.

docentes, número de turmas, número de trabalhadores não docentes, gastos com pessoal docente e não docente, gastos com material de consumo, material permanente, com outros insumos e com manutenção. A tabela 01 apresenta os dados obtidos para as escolas pesquisadas.

Tabela 1 – Número de Matrículas, de Professores, de Funcionários Docentes e Não-Docentes, de Turmas e Custo Anual das Escolas – Goiás – 2003

| Unidade Escolar | Matrículas | Nº de prof | Nº de fun. Doc. | Nº turmas | Nº de não doc. | Custo docentes (R\$) | Custo não docentes (R\$) | Custo mat de consumo (R\$) | Custo mat permanente (R\$) | Custo outros insumos e manutenção (R\$) |
|--------------------------|------------|------------|-----------------|-----------|----------------|----------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|---|
| CEPAE UFG | 675 | 70 | 92 | 24 | 25 | 2.214.074 | 568.161 | 192.88 | 199.672 | 155.632 |
| CE Polivalente | 2.216 | 67 | 87 | 55 | 37 | 715.944 | 280.227 | 44.781 | 45.574 | 39.467 |
| CE Profº José M Lima | 1.641 | 44 | 69 | 42 | 35 | 379.637 | 255.399 | 50.420 | 30.483 | 31.022 |
| EM Cenequista | 1.258 | 54 | 60 | 38 | 41 | 799.401 | 306.897 | 54.837 | 16.710 | 9.536 |
| EM Residencial Itaipu | 1.069 | 46 | 47 | 35 | 35 | 789.250 | 240.358 | 124.023 | 14.732 | 9.420 |
| EM Geralda de Aquino | 586 | 32 | 35 | 20 | 23 | 490.397 | 179.322 | 56.899 | 16.059 | 8.094 |
| EM João Amélio da Silva | 312 | 13 | 13 | 13 | 16 | 102.917 | 143.719 | 33.066 | 3.926 | 3.388 |
| EM Profº Tasso B. Vilela | 367 | 10 | 11 | 10 | 17 | 97.165 | 180.307 | 17.517 | 4.646 | 6.151 |
| EM Alceu Sardemberg | 9 | 1 | 1 | 1 | 0 | 7.182 | 0 | 3.325 | 1.474 | 14 |
| EM Galhos | 56 | 4 | 2 | 4 | 1 | 17.240 | 3.857 | 12.620 | 8.629 | 3.773 |
| CMEI Vila Boa | 103 | 12 | 12 | 6 | 26 | 249.888 | 182.188 | 32.166 | 3.391 | 3.526 |
| CMEI Cora Coralina | 92 | 11 | 11 | 6 | 25 | 196.129 | 165.678 | 43.457 | 3.199 | 2.606 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

A partir desses dados, pode-se apresentar algumas análises no tocante ao custo anual dos alunos, destacando-se a etapa de ensino, a localização e a esfera administrativa à qual as escolas se vinculam. Além disso, é possível depreender outros custos escolares significativos, como os custos, em percentuais, com pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos e com manutenção, que apontam para a definição de um padrão de gastos.

3.1. O Custo Aluno/Ano

O estudo calculou o custo do aluno em cada uma das escolas. A tabela 02 apresenta os resultados desse custo, considerando-se todos os gastos realizados em cada uma das unidades escolares, independentemente de qual nível e de qual etapa os alunos se encontravam.

Tabela 2 - Custo Aluno / Ano - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Custo Aluno (geral) |
|--------------------------|---------------------|
| CEPAE UFG | 4.933,96 |
| CE Polivalente | 508,12 |
| CE Profº José M. Lima | 455,19 |
| EM Cenequista | 987,45 |
| EM Residencial Itaipu | 1.101,76 |
| EM Geralda de Aquino | 1.281,17 |
| EM João Amélio da Silva | 919,93 |
| EM Profº Tasso B. Vilela | 833,20 |
| EM Alceu Sardemberg | 1.332,75 |
| EM Galhos | 823,56 |
| CMEI Vila Boa | 4.574,36 |
| CMEI Cora Coralina | 4.468,15 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

Nota-se uma grande variação nos custos, provocada pela diversidade da amostra de instituições que foi considerada: a) são instituições federais, estaduais e municipais. Cada uma delas com seu plano de cargos e salários; b) são instituições urbanas e rurais que vivem realidades bem diferentes, quando se trata de estrutura física e do trabalho docente; c) são escolas que oferecem níveis e etapas do Ensino Básico em diversas combinações. Pode-se, entretanto, encontrar uma certa correlação entre os custos, quando se efetiva uma análise por esfera administrativa e de separa o conjunto de escolas em urbanas e rurais. Desse modo, verifica-se uma estratificação por nível/etapa. A tabela 3 apresenta esse resultado.

Comparando os valores do custo/aluno anual das escolas pesquisadas com os do Fundef, verifica-se que, com exceção dos colégios Polivalente e Professor José M. Lima, as escolas apresentam um custo/aluno bem acima do valor mínimo nacional estabelecido para o Fundef, que, de acordo com Decreto nº 4.861, de 20.10.2003, é de R\$ 462,00 para os alunos de 1ª à 4ª série e de R\$ 485,10 para os de 5ª à 8ª série. Esse fato nos leva a interpretar que, em se considerando as escolas em questão como sendo de referência para o binômio custo/qualidade, os valores especificados para o Fundef não correspondem àqueles de uma escola de qualidade, tendo em vista os parâmetros das redes estudadas⁷.

O Inep apurou, utilizando dados de 1999, o gasto público médio por aluno/ano com educação, nas diversas regiões brasileiras. Na região Norte o gasto anual médio é de R\$ 569,28, na região Nordeste, de R\$ 506,52, na região Sudeste, de R\$ 826,44, na região Sul, de R\$ 802,08 e na região Centro-Oeste,

⁷ A Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais apurou em seu Sistema Informacional Custo-Aluno que na regional Belo Horizonte, em 2001, a média do custo-aluno anual foi de R\$ 896,46, valor que também fica abaixo de algumas das escolas pesquisadas.

de R\$ 839,16. O quadro resulta em um gasto médio no Brasil, de R\$ 691,32. O gasto mais elevado da região Centro-Oeste se deve à presença do Distrito Federal, que apresentou um gasto médio por aluno/ano de R\$ 1.475,04. O gasto médio do Estado de Goiás foi de R\$ 563,40⁸.

De um modo geral, essas comparações, considerando-se que a amostra de Goiás tratava-se de *escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*, indicam que o custo/aluno anual apurado neste estudo, se situa em um patamar acima dos valores presentes em outras situações já examinadas na literatura.

Tabela 3 - O custo-Aluno anual por Esfera Administrativa e Localização - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Cidade/Localização | Unidade Escolar | Nível/Modalidade | Custo aluno (geral) |
|----------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--|---------------------|
| Federal | Goiânia/Urbana | CEPAE UFG | pré-escola/ ens. fund. (1-4) ens. fund. (5-8)/ ens. Médio | 4.933,96 |
| Estadual | Anapólis/Urbana | CE Polivalente Frei João Batista | EJA ens. fund. (1-8)/ ens. Fund. (5-8)/ ens. Médio | 508,12 |
| | Padre Bernardo/Urbana | CE Profº José Monteiro Lima | EJA ens. Fund. (1 a 8)/ ens. Fund. (5-8)/ ens. Médio | 455,19 |
| Municipal | Goiânia/Urbana | EM Cenequista Balneario Meia Ponte | ens. fund. (1-4)/ ens. Fund. (5-8)/ ens. Médio (ciclo I a III) | 987,45 |
| | Goiânia/Urbana | EM Residencial Itaipu | ens. fund. (1-4)/ ens. Fund. (5-8)/ ens. Médio (ciclo I e II) | 1.101,76 |
| | Goiânia/Urbana | EM Geralda de Aquino | ens. fund. (1-4)/ ens. Fund. (5-8)/ ens. Médio (ciclo I a III) | 1.281,17 |
| | Anapólis/Urbana | EM João Amélio da Silva | Alfabetização/ ens. Fund. (1-4)/ | 919,93 |
| | Anapólis/Urbana | EM Profº Tasso Barros Vilela | Alfabetização/ ens. fund. (1-4)/ | 833,20 |
| | Padre Bernardo/Rural | EM Alceu de Carvalho Sardemberg | ens. fund. (1-4)/ | 1.332,75 |
| | Padre Bernardo/Rural | EM Galhos | ens. fund. (1-4)/ ens. Fund. (5-8) | 823,56 |
| | Goiânia/Urbana | CMEI Vila Boa | Educação Infantil (creche - 0 a 6 anos) | 4.574,36 |
| | Goiânia/Urbana | CMEI Cora Coralina | Educação Infantil (creche - 0 a 6 anos) | 4.468,15 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

O Cepae, que pertence à esfera federal e oferece Pré-escola, Ensino Fundamental (1ª à 8ª Série) e Ensino Médio, apresentou o maior custo por aluno, que é de R\$ 4.933,96.

⁸ Esses valores já devem ter sofrido alterações, uma vez que são dados de 1999.

As escolas estaduais, uma situada em Anápolis e outra em Padre Bernardo, apresentam custos de R\$ 508,12 e de R\$ 455,19, que são bastante compatíveis um com o outro.

Com relação às escolas municipais, pode-se separá-las em três blocos. Aquelas que são urbanas e oferecem todo o Ensino Básico ou parte deste. As rurais e as instituições de Educação Infantil, que atendem às crianças de 0 a 6 anos. As urbanas que oferecem etapas da Educação Básica se situam nos municípios de Anápolis e Goiânia e possuem custos que variam de R\$ 833,20 à R\$ 1.281,17. As escolas rurais, situadas no município de Padre Bernardo, apresentaram custos de R\$ 823,56 e R\$ 1.332,75. As escolas de Educação Infantil situadas em Goiânia, apresentaram custos muito próximos uma da outra, R\$ 4.574,36 no CMEI Vila Boa e R\$ 4.468,15 no CMEI Cora Coralina.

Pode-se então, a partir dos resultados desse estudo, concluir que, considerando a esfera administrativa e a localização, os custos médios das escolas de Educação Básica são os da Tabela 4. Embora os dados permitam visualizar um padrão de custo, cabe lembrar que eles se referem às 12 escolas da amostra, o que não permite uma generalização.

Tabela 4 - Custo Aluno / Ano Médio, por Esfera Administrativa e Localizada - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Localização | Nível/Etapa | Custo médio por aluno (geral) |
|----------------------------------|-------------|----------------------------|-------------------------------|
| Federal | Urbana | Ed. Básica | 4.933,96 |
| Estadual | Urbana | Ed. Básica | 481,66 |
| Municipal | Urbana | Ed. Básica | 1.007,92 |
| Municipal | Rural | Ens. Fundamental | 1.078,16 |
| Municipal | Urbana | Educação Infantil (Creche) | 4.521,26 |

3.2. Os Outros Custos Escolares

Os valores encontrados para o custo com pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos e com manutenção, foram aqueles da Tabela 1. Na Tabela 5 vemos esses valores como percentuais do custo aluno das escolas.

Tabela 5 - Custos, em Percentuais - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Custo com pessoal (%) | Custo com material de consumo (%) | Custo com material permanente (%) | Custo com outros insumos e manutenção (%) | Total (%) |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|-----------|
| CEPAE UFG | 83,54 | 5,79 | 6,00 | 4,67 | 100 |
| CE Polivalente | 88,47 | 3,98 | 4,05 | 3,51 | 100 |
| CE Profº José M. Lima | 85,02 | 6,75 | 4,08 | 4,15 | 100 |
| EM Cenequista | 93,17 | 4,83 | 1,43 | 0,83 | 100 |
| EM Residencial Itaipu | 87,42 | 10,53 | 1,25 | 0,80 | 100 |
| EM Geralda de Aquino | 89,20 | 7,58 | 2,14 | 1,08 | 100 |
| EM João Amélio da Silva | 85,93 | 11,52 | 1,37 | 1,18 | 100 |
| EM Profº Tasso B. Vilela | 90,74 | 5,73 | 1,52 | 2,01 | 100 |
| EM Alceu Sardemberg | 59,88 | 27,72 | 12,29 | 0,12 | 100 |
| EM Galhos | 45,74 | 27,36 | 18,71 | 8,18 | 100 |
| CMEI Vila Boa | 91,70 | 6,83 | 0,72 | 0,75 | 100 |
| CMEI Cora Coralina | 88,02 | 10,57 | 0,78 | 0,63 | 100 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

Se organizarmos os dados da Tabela 5 em ordem crescente de gastos com pessoal, obtêm-se as informações da Tabela 6.

Tabela 6- Custos, em Percentuais, em Ordem Crescente de Gastos com Pessoal - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Custo com pessoal (%) | Custo com material de consumo (%) | Custo com material permanente (%) | Custo com outros insumos e manutenção (%) | Total (%) |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|-----------|
| EM Galhos | 45,74 | 27,36 | 18,71 | 8,18 | 100 |
| EM Alceu Sardemberg | 59,88 | 27,72 | 12,29 | 0,12 | 100 |
| CEPAE UFG | 83,54 | 5,79 | 6,00 | 4,67 | 100 |
| CE Profº José M. Lima | 85,02 | 6,75 | 4,08 | 4,15 | 100 |
| EM João Amélio da Silva | 85,93 | 11,52 | 1,37 | 1,18 | 100 |
| EM Residencial Itaipu | 87,42 | 10,53 | 1,25 | 0,80 | 100 |
| CMEI Cora Coralina | 88,02 | 10,57 | 0,78 | 0,63 | 100 |
| CE Polivalente | 88,47 | 3,98 | 4,05 | 3,51 | 100 |
| EM Geralda de Aquino | 89,20 | 7,58 | 2,14 | 1,08 | 100 |
| EM Prof. Tasso B. Vilela | 90,74 | 5,73 | 1,52 | 2,01 | 100 |
| CMEI Vila Boa | 91,70 | 6,83 | 0,72 | 0,75 | 100 |
| EM Cenequista | 93,17 | 4,83 | 1,43 | 0,83 | 100 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

Na Tabela 6, verifica-se que as escolas rurais foram aquelas que apresentaram os menores percentuais de custos com pessoal. Na Escola Municipal Galhos, apenas 45,74% se referem ao pagamento de pessoal e na Escola Municipal Alceu Sardemberg, 59,88% se referem a esse pagamento. Estes percentuais são muito inferiores àqueles das outras escolas, que variaram entre 83,54% no Cepae e 93,11% na Escola Municipal Cenequista. Ressalte-

se que as duas escolas rurais são unidades escolares muito pequenas, com pouquíssimos professores e turmas de alunos, fatores fundamentais na definição do valor da folha de pagamento. A Escola Municipal Alceu Sardemberg possui apenas um professor.

Pode-se concluir então, que na amostra analisada, as escolas urbanas dedicam um elevado percentual de seus custos para o pagamento de pessoal docente e não docente. Esse era um resultado previsível, pois na área educacional a regência das aulas e o apoio técnico-administrativo são, em geral, os itens de maior custo, sobretudo quando se trata de escolas com pessoal que apresenta maior titulação e, em tese, maior qualificação para o exercício do trabalho. Portanto, quanto mais titulado (qualificado) for o corpo docente e não docente, maior é o custo/aluno anual.

Podemos obter, a partir dos resultados deste estudo, os percentuais médios das diferentes categorias de custos, por esfera administrativa e por localização. Esses percentuais estão na Tabela 7.

Tabela 7 - Percentuais Médios das Diferentes Categorias de Custos, por Dependência Administrativa - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Localização | Nível Etapa | Custo do pessoal (%) | Custo do material de consumo (%) | Custo do material permanente (%) | Custo dos outros insumos e manut. (%) |
|----------------------------------|-------------|--------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Federal | Urbana | Ed. Básica | 83,40 | 5,79 | 6,00 | 4,67 |
| Estadual | Urbana | Ed. Básica | 86,75 | 5,37 | 4,07 | 3,83 |
| Municipal | Urbana | Ed. Básica | 89,28 | 8,04 | 1,55 | 1,18 |
| Municipal | Rural | Ens. Fundam. | 52,81 | 27,54 | 15,50 | 4,15 |
| Municipal | Urbana | Creche | 89,86 | 8,70 | 0,75 | 0,69 |

Uma análise mais pormenorizada nos leva a inferir que: a) à exceção das escolas rurais, em que o custo do pessoal é de 52,81%, esses percentuais das outras escolas são bem mais elevados e se situam entre 83,40%, na federal e 89,86% nas creches municipais; b) o custo com material de consumo nas creches atingiu 8,7%, sendo o maior percentual entre todos os níveis/etapas nas escolas urbanas. Entretanto, é ali que se encontram os menores percentuais para o custo do material permanente e outros insumos e de manutenção; c) considerando-se apenas as escolas urbanas, os percentuais para o custo do pessoal, do material de consumo, do material permanente e dos outros insumos e manutenção foram, respectivamente, 87,32%, 6,98%, 3,09% e 2,59%.

Pode-se ainda analisar a distribuição percentual dos custos com pessoal docente e não docente. A Tabela 8 apresenta os valores percentuais para ambos.

Tabela 8 - Percentuais dos e Custos com Pessoal Docente e Não-Docente - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Cidade/Localização | Pessoal docente (%) | Pessoal não docente (%) | Total (%) |
|----------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|-----------|
| Federal | Goiânia/Urbana | 79,58 | 20,42 | 100 |
| Estadual | Anápolis/Urbana | 71,87 | 28,13 | 100 |
| | Padre Bernardo/Urbana | 59,77 | 40,23 | 100 |
| Municipal | Goiânia/Urbana | 70,92 | 29,08 | 100 |
| | Goiânia/Urbana | 76,65 | 23,35 | 100 |
| | Goiânia/Urbana | 73,23 | 26,77 | 100 |
| | Anápolis/Urbana | 41,73 | 58,27 | 100 |
| | Anápolis/Urbana | 35,02 | 64,98 | 100 |
| | Padre Bernardo/Rural | 100,00 | 0,00 | 100 |
| | Padre Bernardo/Rural | 81,72 | 18,28 | 100 |
| | Goiânia/Urbana | 57,84 | 42,16 | 100 |
| | Goiânia/Urbana | 54,2 | 45,8 | 100 |

Na escola federal pesquisada, nas escolas estaduais e nas escolas municipais de Goiânia há uma similaridade na distribuição de custos entre docentes e não docentes. A maior parte se dirige ao pagamento dos professores. Nas escolas municipais de Anápolis, o custo dos não docentes é maior do que a dos docentes e nas instituições de Educação Infantil do município de Goiânia, os percentuais de docentes e não docentes são muito próximos. O valor médio dos percentuais do custo do pessoal docente na escola federal, nas escolas estaduais e municipais de Goiânia é de 72%, nas escolas municipais de Anápolis, esse valor médio é de 38,38% e, nas escolas infantis de Goiânia é de 56,02%. As escolas rurais possuem muitas particularidades e isso interfere também na distribuição entre custos dos docentes e não docentes. Por exemplo, a Escola Municipal Alceu Sardemberg não possui trabalhadores não docentes.

4. A Presença da Qualidade

Verifica-se nesse conjunto de escolas, a presença de um corpo docente com ótima qualificação. Quase todos os professores, com exceção daqueles das escolas rurais, possuem o nível superior, sendo que boa parte também realizou curso de especialização. A Tabela 9 mostra essa realidade.

Tabela 9 - Grau de Formação dos Professores - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Ensino Médio | | Grad. | Esp. | Mestre | Doutor |
|-------------------------|--------------|-------------|-------|------|--------|--------|
| | Com magist. | Sem magist. | | | | |
| CEPAE UFG | | | 25,7 | 20,0 | 41,4 | 12,9 |
| CE Polivalente | | | | | | |
| CE Profº José M.Lima | 9,0 | | 62,7 | 28,3 | | |
| EM Cencista | 31,8 | 2,3 | 52,3 | 13,6 | | |
| EM Residencial Itaipu | 8,7 | | 47,8 | 43,5 | | |
| EM Geralda de Aquino | | | 50,0 | 47,0 | 3,0 | |
| EM João A. da Silva | 23,1 | | 23,1 | 53,9 | | |
| EM Profº Tasso B.Vilela | | | 63,6 | 36,4 | | |
| EM Alceu Sardemberg | | 100,0 | | | | |
| EM Galhos | 100,0 | | | | | |
| CMEI Vila Boa | 8,3 | | 33,3 | 58,3 | | |
| CMEI Cora Coralina | 18,2 | | 27,3 | 54,5 | | |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

A elevada qualificação docente foi fundamental para que essas escolas fossem qualificadas como escolas de qualidade e esse fato está refletido nos custo/aluno anual. Podemos analisar ainda duas relações que são importantes no contexto de uma escola considerada de qualidade: a relação aluno/docente e o número de alunos em sala de aula. A Tabela 10 apresenta a relação número de alunos por professor nas escolas pesquisadas.

Tabela 10 - Número de Alunos por professor - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Aluno/Professor |
|--------------------------|-----------------|
| CEPAE UFG | 9,6 |
| CE Polivalente | 33,1 |
| CE Profº José M. Lima | 37,3 |
| EM Cencista | 23,3 |
| EM Residencial Itaipu | 23,2 |
| EM Geralda de Aquino | 18,3 |
| EM João Amélio da Silva | 24,0 |
| EM Profº Tasso B. Vilela | 36,7 |
| EM Alceu Sardemberg | 9,0 |
| EM Galhos | 14,0 |
| CMEI Vila Boa | 8,6 |
| CMEI Cora Coralina | 8,4 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

A Tabela 11 apresenta as médias de número de alunos por professor, considerando a dependência administrativa e a localização. Como se vê nessa tabela, as médias extremadas encontradas foram as seguintes: nas instituições de Educação Infantil, 8,5 alunos por professor e nas estaduais, 35,2 alunos por professor.

Tabela 11 - Número Médio de Alunos por Professor, por Dependência Administrativa e Localização - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Localização | Nível/Etapa | Aluno/Professor |
|----------------------------------|-------------|------------------|-----------------|
| Federal | Urbana | Ed. Básica | 9,6 |
| Estadual | Urbana | Ed. Básica | 35,2 |
| Municipal | Urbana | Ed. Básica | 25,1 |
| Municipal | Rural | Ens. Fundamental | 11,5 |
| Municipal | Urbana | Creche | 8,5 |

Os dados da Tabela 12 indicam a relação matrícula inicial/função docente por etapa de ensino na Educação Básica, incluindo ainda, a Educação de Jovens e Adultos. As relações médias encontradas foram as seguintes: a) creche, 8,5; b) pré-escola, 16,2; c) 1ª à 4ª série, 22,8; d) 5ª à 8ª série, 17,8; e) Ensino Médio, 21,2; e, Educação de Jovens e Adultos, 14,9. Observa-se uma certa distorção nos dados em razão das médias existentes no Cepae UFG⁹. Se excluirmos esse colégio, as médias passam a ser as seguintes: a) pré-escola, 21,8; b) 1ª à 4ª série, 24,6; c) 5ª à 8ª série, 19,5; e) Ensino Médio, 29,1.

Tabela 12 - Número de Alunos por Professor, por Etapa e Modalidades - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Creche | Pré-Escola | 1ª a 4ª | 5ª a 8ª | Ensino Médio | EJA |
|--|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| CEPAE UFG | | 5,0 | 11,0 | 7,7 | 5,4 | |
| CE Polivalente | | | 43,0 | 21,1 | 28,6 | |
| CE Profº José M.Lima | | | | 23,7 | 29,6 | 14,9 |
| EM Cenequista | | | 24,5 | 21,1 | | |
| EM Residencial Itaipu | | | 24,0 | 21,0 | | |
| EM Geralda de Aquino | | | 14,0 | 19,3 | | |
| EM João A. da Silva | | 20,2 | 25,6 | | | |
| EM Profº Tasso B.Vilela | | 23,3 | 37,1 | | | |
| EM Alceu Sardemberg | | | 9,0 | | | |
| EM Galhos | | | 17,0 | 11,0 | | |
| CMEI Vila Boa | 8,6 | | | | | |
| CMEI Cora Coralina | 8,4 | | | | | |
| Relações Médias | 8,5 | 16,2 | 22,8 | 17,8 | 21,2 | 14,9 |
| Relações Médias, excluindo-se o CEPAE | 8,5 | 21,8 | 24,3 | 19,5 | 29,1 | 14,9 |

Fonte: MEC/INEP/DTIE/ Pesquisa Custo Qualidade

⁹ O CEPAE é um colégio vinculado à Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal de Goiás. No entanto, já foi denominado Colégio de Aplicação, quando era vinculado à Faculdade de Educação da mesma Universidade.

A Tabela 13, por sua vez, apresenta a relação aluno/turma nas escolas da amostra em estudo. A maior relação aluno/turma foi encontrada no CE Polivalente, 40,3, ou seja, numa escola que oferece Ensino Fundamental e Médio e que se situa no município de Anápolis. A menor relação aluno/turma foi encontrada na EM Alceu Sardemberg, ou seja, numa escola rural no município de Padre Bernardo, que só tinha um professor.

Tabela 13 - Número Médio de Alunos por Turma - Goiás - 2003

| Unidade Escolar | Aluno/Turma |
|--------------------------|-------------|
| CEPAE UFG | 28,1 |
| CE Polivalente | 40,3 |
| CE Profº José M. Lima | 39,1 |
| EM Cenequista | 33,1 |
| EM Residencial Itaipu | 30,5 |
| EM Geralda de Aquino | 29,3 |
| EM João Amélio da Silva | 24,0 |
| EM Profº Tasso B. Vilela | 36,7 |
| EM Alceu Sardemberg | 9,0 |
| EM Galhos | 14,0 |
| CMEI Vila Boa | 17,2 |
| CMEI Cora Coralina | 15,3 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade

As relações aluno/turma das escolas de Educação Básica, agrupando-as por esfera administrativa e por localização, constam na Tabela 14.

Tabela 14 - Número Médio de Alunos por Turma, segundo a Dependência Administrativa e Localização das Escolas - Goiás - 2003

| Escola por esfera administrativa | Localização | Nível/Etapa | Aluno/Turma |
|----------------------------------|-------------|--------------|-------------|
| Federal | Urbana | Ed. Básica | 28,1 |
| Estadual | Urbana | Ed. Básica | 39,7 |
| Municipal | Urbana | Ed. Básica | 30,7 |
| Municipal | Rural | Ens. Fundam. | 11,5 |
| Municipal | Urbana | Creche | 16,3 |

São, portanto, 28,1 alunos por turma na escola federal, 39,7 nas estaduais, 30,7 nas municipais urbanas, 11,5 nas municipais rurais e 16,3 alunos por turma nos centros de Educação Infantil.

Comentários Finais: Outras Condições para Oferta de Ensino de Qualidade

Dos instrumentos utilizados neste estudo (questionário para apuração do custo/aluno, entrevistas e diários de campo), pode-se relacionar ainda, certas condições que parecem consubstanciar uma escola com condições para oferta de ensino de qualidade, o que será feito na seqüência.

- a) *Quadro de professores qualificados.* Na quase totalidade das escolas pesquisadas observou-se a existência de professores com curso superior completo (licenciatura plena) e, também, boa parte com cursos de especialização.
- b) *Existência de carga horária docente disponível para o desenvolvimento de atividades que não sejam de aula.* Na maioria das escolas, verificou-se que os professores dedicam 70% da carga horária de trabalho para as horas-aulas e 30% para outras atividades, horas atividades.
- c) *Dedicação dos professores a uma só escola.* Já se observa também, que os professores estão se dedicando cada vez mais a uma só escola, atuando em uma única rede.
- d) *Aumento de salário de acordo com a formação continuada e titulação.* Devido aos planos de carreira existentes, que garante uma ampliação dos vencimentos em decorrência da formação, os professores começam a investir mais na formação inicial e, sobretudo, na formação continuada.
- e) *Corpo docente pertencente ao quadro efetivo.* Nas escolas pesquisadas, quase todos os professores pertenciam aos quadros efetivos, tendo ingressado por meio de concurso público.
- f) *Dedicação dos não docentes a uma só escola.* De um modo geral, todo o pessoal não docente só atuava em uma escola.
- g) *Instalações bem conservadas.* Foram poucas as escolas que não apresentavam boas condições de uso em algumas das suas dependências. A maioria dispunha de boas salas de aula, sala de direção e sala de professores, além de biblioteca, quadra de esportes coberta, almoxarifado, copa/cozinha, área livre para recreio, banheiros para funcionários e para alunos.
- h) *Existência de biblioteca e laboratório(s).* As escolas pesquisadas dispõem, em geral, de biblioteca e laboratório de informática ou espaço para esse fim, apesar dos acervos e dos serviços carecerem maior investimento e estruturação.
- i) *Motivação para o trabalho.* Observou-se, como regra geral, que o corpo docente informa existir motivação para a realização do trabalho escolar. Para alguns entrevistados, isso ocorre porque “gostam da escola” e porque há, na escola, um “bom clima de trabalho” com cooperação do

coletivo, além de “estrutura física satisfatória”, apesar de faltar, muitas vezes, apoio das secretarias na aquisição de mobiliário e material de consumo. Afirma-se ainda, que a motivação se deve ao clima de solidariedade e cooperação, ao espaço de convivência, ao planejamento coletivo, ao trabalho da coordenação e direção, à educação com que são tratados pelos funcionários, às condições de trabalho, ao pessoal qualificado para o exercício de suas funções e, ainda, à remuneração que é, muitas vezes, mais atraente que em outros locais, etc.”¹⁰.

- j) *Diretor eleito e com experiência docente e de gestão.* Os diretores das escolas pesquisadas são, em geral, qualificados/titulados, experientes e eleitos para o cargo. Quase todos possuem, inclusive, curso de especialização na área de gestão escolar.
- k) *Participação da comunidade escolar.* Vários entrevistados destacaram a importância da participação da comunidade escolar, informando que essa participação amplia os níveis de satisfação da equipe e da comunidade escolar, além de proporcionar uma percepção conjunta para a solução dos problemas. Essa participação ocorre por meio de reuniões, conversas informais, questionário de avaliação anual e do envolvimento da comunidade nas ações desenvolvidas pela escola.
- l) *Integração da escola com a comunidade local e existência de Conselho Escolar ou equivalente atuante.* Verificou-se por meio das entrevistas e da observação “*in loco*”, que há, em geral, integração das comunidades com as escolas pesquisadas. Na maioria delas, a comunidade faz uso do espaço e dos equipamentos escolares, sendo o prédio cedido para realização de atividades diversas, tais como: aulas de capoeira, ensaio de dança, jogos, realização de cultos, festas, feiras, festivais etc. Algumas escolas arrecadam fundos com algumas das atividades realizadas, sendo estes geridos pelos conselhos escolares.
- m) *Cuidados com a segurança da comunidade escolar*¹¹. Verificou-se que muitas escolas estão tomando certos cuidados com a questão da segurança, o que inclui vigilância no ambiente escolar, apesar de haver certa tranquilidade nas escolas investigadas. Algumas contam com guarita na entrada, na qual, fica um guarda que controla a entrada e saída de alunos, pais, funcionários e pessoas que vão às escolas. Outras escolas adotam uniformes escolares, o que para alguns entrevistados, facilita a

¹⁰ Na rede municipal de Goiânia há uma gratificação de “difícil acesso” para os professores que moram longe da escola aonde trabalham, especialmente se precisam tomar dois ou mais ônibus para chegar à escola.

¹¹ A preocupação com a segurança tornou-se uma questão importante no contexto das escolas brasileiras. Isso se deve, em grande parte, ao crescimento da violência no país.

- identificação e evita o uso de roupas impróprias, principalmente pelas meninas. O crachá também apareceu como uma forma de identificação.
- n) *Desenvolvimento de projetos especiais.* A maioria das escolas pesquisadas participa de projetos governamentais, tais como: Programa Nacional Biblioteca na Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Merenda Escolar e Programa Livro Didático. Muitas também desenvolvem projetos especiais próprios como, por exemplo: Momento cívico, onde se executa o Hino Nacional, Comemoração da Independência, com desfile cívico pelo bairro, Projeto folclore e projetos por disciplina.

De um modo geral, os entrevistados da pesquisa confirmaram que as escolas pesquisadas realmente ofereciam um ensino com certo nível de qualidade. Alguns acreditavam que isso decorria do fato das escolas terem um quadro de profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos, além de dispor de uma boa infra-estrutura. Assim, na maioria das vezes, os entrevistados atribuíam essa qualidade à qualificação dos profissionais e ao tipo de trabalho que desempenhavam, bem como, ao fato de os alunos estarem se desenvolvendo e aprendendo.

Portanto, apesar da existência de variáveis que não foram consideradas na investigação e que interferem na qualidade de ensino¹², os dados quantitativos e qualitativos, destacando-se o custo/aluno anual e as demais condições identificadas, nos levam a concluir que a quase totalidade das escolas pesquisadas podem ser consideradas como *escolas públicas de Educação Básica que oferece condições para oferta de um ensino de qualidade* no contexto do estado de Goiás.

Referências bibliográficas

BRASIL. MEC/INEP. Censo Escolar: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2002. Brasília, 2003.

Data Escola Brasil. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br> Acesso em: 18/02/2004.

Mapa do Analfabetismo no Brasil. Brasília, 2002.

O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000. Brasília, 2003.

¹² Referimo-nos aos fatores extra-escolares como: renda das famílias, acesso aos bens culturais, escolaridade do país, apoio pedagógico da família na realização das tarefas, desempenho dos alunos nos testes/exames, bem como ao trabalho pedagógico realizado pelas escolas, que inclui o planejamento e a realização das aulas, a escolha dos conteúdos, a utilização de recursos pedagógicos, a sistemática de avaliação, dentre outros.

Sinopse Estatística da Educação Superior Graduação – 2002. *Brasília, 2003.*

Gasto público médio por aluno/mês com educação em 1999. Disponível em: www.custoaluno.inp.gov.br/gastomedio.jsp. Acesso em: 31 jan. 2004.

Estatísticas dos professores no Brasil. *RBEP*. Brasília, v.83, n.203/204/205, p.85-120, jan./dez.2002.

Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *R. bras. Est. Pedag.*, Brasília, v.82, n.200/201/202, p.117-136, jan./dez.2001.

Relatório Geral da pesquisa custo aluno qualidade no Estado de Goiás. Goiânia, fevereiro de 2004.

Projeto de pesquisa Custo-Aluno Qualidade. Brasília, 2003.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial, Brasília, de 26 dez. 1996.

BRASIL. *Lei N.º 9.394, de 24 de dezembro de 1996.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

GOIÁS. Goiás em dados. Disponível em: <http://www.portalsepin.seplan.go.gov.br/goiasemdados2003>. Acesso em: 17/02/2004.

GOIÁS. Assembléia Legislativa. *Lei complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998.* Estabelece as diretrizes e bases do sistema educativo de Goiás.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. SICA - Sistema Informacional Custo-Aluno. *Médio custo-aluno Rede estadual por Regional*. Belo Horizonte, SEE, 2002.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. SME. Rendimento Escolar-2003: Totalizações por forma de organização. Goiânia, 2004 (digitado).

UFG//INEP. Convênio n. 34/2003 que entre si celebram o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Inep e a Universidade Federal de Goiás, para os fins que especifica. *Goiânia e Brasília, 2003.*

UFG//INEP. Plano de Trabalho: Levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. *Goiânia e Brasília, 2003.*

GASTO DIRETO POR ALUNO E CONDIÇÕES DE OFERTA DO ENSINO EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Marisa Ribeiro Teixeira Duarte**
*Maria Rosimary Soares Santos***

Este artigo contém síntese dos resultados de pesquisa na área de financiamento da educação sobre o gasto direto por aluno em escolas que apresentaram condições de oferta superiores no estado de Minas Gerais. O estudo aborda inicialmente questões sobre o conceito de custos e gastos educacionais e sua relação com a qualidade da educação. Em seguida são apresentados os critérios adotados para seleção das escolas para posteriormente comentar os resultados parciais relativos à composição de custos por escola. Os tópicos subseqüentes abordam a indicação dos critérios de cálculo do gasto direto por aluno e a comparação dos resultados entre as escolas selecionadas. O trabalho conclui sobre a importância de aferir a participação do repasse direto de recursos na composição de custos e de analisar o grau de intervenção de fatores ligados à qualidade do ensino na composição dos custos escolares.

Introdução ao Conceito de Custos Educacionais

A noção presente no senso comum, que associa o custo à quantidade de moeda equivalente ao bem ou serviço pode ser apreendida de modo diverso. Ao termo preço, como expressão da relação de troca de um bem pelo outro, associa-se também a noção de esforço e renúncias. Neste caso, o sentido do termo difere da idéia de quantidade de dinheiro necessária, acepção esta também usual e recorrente. A expressão popular, “eu sei quanto me custa”,

* Professora adjunta do Departamento de Administração Escolar da FaE/UFMG, coordenadora estadual da pesquisa. E mail:

mmduarte@fae.ufmg.br

. Esta síntese contou com a colaboração do Prof. Dr. Nigel Brooke, pesquisador convidado da UFMG e do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais, na leitura e comentário crítico da análise efetuada.

** Professora assistente do Departamento de Administração Escolar da FaE/UFMG.

conota um sacrifício ou esforço para além do valor monetário e denota "oportunidades sacrificadas", ou seja, escolhas entre um conjunto de opções.

Ao associar o termo "custo" à produção de um bem ou serviço, infere-se a tomada prévia de decisão quanto à finalidade de um montante historicamente datado de recursos. *Em um mundo de escassez (portanto, o mundo do pensamento econômico), quase toda atividade utiliza recursos que podem ser usados para outras alternativas valorizadas e, como os recursos são limitados, essas oportunidades alternativas têm que ser sacrificadas* (Verhine, s/d). Nesta acepção, o termo custo, acha-se associado a escolhas com base no interesse de indivíduos e ou grupos. No entanto, a este termo, pode-se também aproximar o conceito de valor enquanto expressão do esforço necessário à produção/reprodução de um determinado bem ou serviço.

A determinação do custo de serviços educacionais requer, portanto, a aferição de oportunidades sacrificadas e a deliberação política prévia da composição de uma cesta de produtos que o configuram. Conota-se, ainda, um esforço necessário à produção desejada, ou seja, a determinação do custo tem correspondência com a seleção dos procedimentos de trabalho. Este estudo considera que esta acepção mais abrangente da noção de custos educacionais, permite distinguir o significado do termo custos, diferenciando-o da noção de gastos. Ao primeiro, o senso comum associa para além do preço, deliberação prévia, esforço e escolhas com renúncias e ou sacrifícios, e ao segundo, associam-se despesas necessárias e equivalências com a moeda.

Esta diferenciação de significados permite a inscrição de dois signos, ou seja, uma conceituação de custo como valor do esforço e escolhas necessárias para a produção de determinado bem ou serviço, enquanto que gasto refere-se ao conjunto de despesas efetuadas na produção. Esta pequena semântica é oportuna devido à prioridade verificada nas últimas décadas, na produção de estudos internacionais destinados a aferição dos gastos com educação e não de seus custos. Esta diferenciação conceitual traz implicações metodológicas para aferição dos custos educacionais, pois esses pressupõem a referência prévia e politicamente orientada quanto à composição dos procedimentos necessários e dos resultados pretendidos, enquanto o segundo conceito – gastos – pode ser aferido por referência ao composto de despesas já efetuadas¹.

Organismos como a OCDE e Unesco estabeleceram desde o início da década de 90, um conjunto de indicadores em educação, dentre eles os relativos ao financiamento, que tem por objetivo fornecer informações preliminares e comparáveis sobre o funcionamento dos sistemas educacionais. A área de custos e recursos escolares é considerada a mais estável e

¹ Ver a respeito Bassi, 1996

desenvolvida dos indicadores produzidos, e nela, a seção financeira sofreu entre 1992 e 1996 reorganização substancial para aprimorar, em termos de comparabilidade, a qualidade dos índices em termos das definições e a medição dos recursos financeiros (Bottani, 1998). Neste contexto, foi efetuada clara conceituação de custos educacionais como conjunto de despesas públicas ou privadas. Este quadro conceitual, por sua vez, orientou, em diferentes países, esforços de pesquisadores nos estudos sobre financiamento desenvolvidos a partir da década de noventa², com ênfase na aferição dos gastos efetuados.

As reformas educacionais empreendidas no Brasil, no contexto da década de noventa, introduzem novos elementos para os estudos relativos a custos educacionais. A descentralização empreendida efetuou a desconcentração de atribuições e recursos, recentralização da formulação de diretrizes político-educativas e manteve a descentralização gerencial dos sistemas de ensino.

Neste contexto, a determinação de um custo padrão como referência de qualidade requer a explicitação antecipada de componentes previamente desejáveis, ou seja, a determinação de um custo padrão como referência de qualidade, está associada à determinação contida na LDBEN nº 9394/96 quanto à garantia de padrões mínimos de qualidade³. A determinação de um custo padrão como referência de qualidade fundamenta a tomada de decisão para intervenções reguladoras capazes de assegurar igualdade de oportunidades escolares que orientam a efetivação de condições básicas de oferta dos serviços educacionais nos diversos sistemas de ensino.

Critérios de Seleção das Escolas

O convênio firmado entre o Inep e a UFMG⁴ previa a investigação dos principais componentes de custos educacionais em pelo menos dez escolas do estado de Minas Gerais.

² No Brasil as pesquisas sobre gastos com educação por ente federado a partir de 1994 foram ampliadas e as metodologias adotadas compatibilizadas com a adotada pela UNESCO e OCDE. Estudos de maior abrangência foram desenvolvidos pelo Inep/MEC, Ipea/MPOG e Fundação Seade/SP.

³ Um padrão mínimo de qualidade – definido nos aspectos infra-estruturais quanto à variedade e quantidade de insumos indispensáveis ao processo educativo – constitui meta a ser alcançada pelos responsáveis para com a manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e parâmetro, que obriga a intervenção reguladora da União (Duarte, 2001:245).

⁴ O convênio nº 33/2003 previa o levantamento e análise detalhada, dos principais componentes do custo-aluno mediante o desenvolvimento de pesquisa compreendendo a aplicação de questionário em uma amostra intencional de, pelo menos, 10 (dez) escolas da educação básica (urbanas/rurais) do estado de Minas Gerais, assim como das principais características destas escolas no que se refere à sua organização, funcionamento e gestão escolar, nos termos especificados no Plano de Trabalho aprovado.

De acordo com o plano de trabalho estabelecido, a equipe de investigação procurou analisar as principais informações disponíveis para seleção das escolas, de modo a estabelecer alguns parâmetros para a comparação dos resultados de estudos de caso capazes de informar sobre a composição dos custos inerentes ao padrão de qualidade. A seleção de escolas com base nas suas posições de destaque com relação às condições de oferta e rendimento do aluno constituiu a premissa inicial para a aferição dos custos, tendo por hipótese que os custos seriam mais altos onde as escolas tivessem um padrão superior de condições de oferta ou de rendimentos dos alunos. A hipótese aventada relacionava-se com a presença de componentes diferenciados para a composição dos custos educacionais em escolas com índices superiores de rendimento do aluno ou de condições infra-estruturais e, em decorrência, uma possível diferença entre os somatórios de despesas dessas escolas.

A premissa inicial de seleção adotada foi a regionalização dos resultados obtidos no Índice de Condições de Oferta das Escolas (ICO), desenvolvido pelo Inep/MEC⁵. Esta regionalização do ICO para um estudo de custos educacionais, pressupõe que a composição de um custo/aluno padrão é afetada pela desigualdade das condições de oferta pré-existente. Para que os resultados alcançados cumprissem função de promoção da situação existente nas escolas de Educação Básica, era necessário proceder à seleção de escolas em regiões que dispõem de condições superiores de oferta. Escolas com boas condições infra-estruturais (recursos materiais e humanos), situadas em regiões portadoras de índices mais precários, podem ter sofrido ou estar sofrendo, interferências da precariedade das condições sócio-financeiras presentes no espaço social. Isolar esta intervenção permitiria a produção de um custo padrão capaz de refletir condições adequadas à superação das desigualdades encontradas na macro-região (neste estudo o estado subnacional).

Foram selecionadas escolas nas duas microrregiões do estado que apresentaram elevado índice médio de condições infra-estruturais e maior número de unidades escolares. Optou-se por escolas situadas na região metropolitana de Belo Horizonte devido à facilidade de acesso (o tempo disponível de três meses para coleta de dados da pesquisa foi considerado reduzido) e à menor variação do índice na região (desvio médio de 0,10).

⁵ A equipe de coordenação do INEP/MEC encaminhou aos grupos estaduais de pesquisa descrição do método de construção de índice de escolas segundo suas condições de oferta com base em resultados censitários. O índice é composto pela média ponderada de fatores relacionados com as condições infra-estruturais da escola, características dos corpo docente, material pedagógico disponível, etc. Este índice constitui um interessante parâmetro das condições de oferta presentes nas escolas de educação básica e é denominado neste relatório como ICO, embora o nome dado pelo INEP seja IEE (Índice de Escolha da Escola).

Observa-se que um estudo mais acurado da variação do índice médio permitiria a seleção de escolas em regiões com maior homogeneidade de condições de oferta.

Na região metropolitana, foram selecionadas 04 escolas por apresentarem posição mais elevada no índice de condições de oferta no estado para as diferentes etapas da Educação Básica (Tabela 1). Estas escolas ofertam Ensino Fundamental e Médio.

Tabela 1 - Posição no Índice de Condições de Oferta (ICO) das escolas selecionadas em Minas Gerais, segundo a Etapa Ofertada da Educação Básica (EB)

| Código | Nome da escola | Entidade Mantenedora | Posição no ICO (estadual) | Resultado da Escola | Etapa da EB Oferta |
|----------|--------------------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|
| 31212768 | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | Municipal | 5 | 0,95 | EF |
| 31002364 | Escola Estadual Santos Dumont | Estadual | 32 | 0,91 | EM |
| 31003484 | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | Municipal | 38 | 0,91 | EF+EM |
| 31001180 | Escola Estadual Prof. LeonRenault | Estadual | 46 | 0,90 | EF+EM |

Fonte: FaE/UFMG – Inep/MEC

O pressuposto subjacente a esta seleção, relaciona-se com a identificação de diferencial de custo/aluno segundo as condições infra-estruturais e de recursos da escola (ICO) e a etapa ofertada da Educação Básica. A seleção efetuada buscou associar a posição da escola no ICO do estado, a etapa da Educação Básica ofertada e o vínculo com as redes estadual e ou municipais⁶ com o objetivo de levantar as diferenças na composição dos custos por rede, por etapa e por condições infra-estruturais da escola.

Foram selecionadas ainda, uma escola rural, a melhor posicionada no índice de condições de oferta, e três escolas localizadas na região sul do estado, duas escolas estaduais e uma municipal⁷. A posição diferenciada dessa escola rural destacou-se devido ao pequeno atendimento (matrícula) prestado nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Um total de nove escolas foi incorporado para estudo, considerando a distribuição por diferentes etapas da Educação Básica, cinco escolas ofertam o Ensino Fundamental com diferentes formas de organização do ensino (Tabela 2) e uma escola exclusivamente o Ensino Médio.

⁶ A classificação dos índices obtidos pelo conjunto das escolas estaduais demonstrou o predomínio das escolas de ensino médio e fundamental nas melhores posições. As escolas estaduais melhor classificadas, com poucas exceções, apresentavam matrícula superior a 500 alunos, revelando o peso do tamanho da escola na composição deste índice, como também do grau de formação do pessoal docente.

⁷ A região do Triângulo Mineiro apresentou resultados semelhantes à região sul do estado. No entanto as escolas desta região foram preteridas devido a dificuldades de deslocamento considerando o tempo disponível para coleta de dados previsto no cronograma de execução físico-financeiro.

Tabela 2 – Localização, Mantenedora, Posição no ICO, Índice e Tipologia das Escolas Selecionadas – Minas Gerais – 2003

| Código | Nome da Escola | Município | Entidade Mantenedora | Posição no ICO (Estudual) | Índice da Escola | Etapas da EB ofertada |
|----------|---|----------------|----------------------|---------------------------|------------------|------------------------|
| 31137375 | Escola Estaduais Usina Peixoto | Ibiraci | Estadual (rural) | 49 | 0,90 | Anos iniciais EF |
| 31212768 | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | Belo Horizonte | Municipal | 5 | 0,95 | EF |
| 31002364 | Escola Municipal Santos Dumont | Belo Horizonte | Estadual | 32 | 0,91 | EM |
| 31003484 | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | Belo Horizonte | Municipal | 38 | 0,91 | EF+EM |
| 31001180 | Escola Est. Prof. Leon Renault | Belo Horizonte | Estadual | 46 | 0,90 | EF+EM |
| 31174394 | Escola Estadual Prof. Clóvis Salgado | Três Corações | Estadual | 63 | 0,90 | Anos iniciais EF |
| 31254746 | Escola Municipal Prof. Candida Junqueira – Caic | Três Corações | Municipal | 125 | 0,89 | EI + EF |
| 31174386 | Escola Estadual Bueno Brandão | Três Corações | Estadual | 382 | 0,86 | Anos iniciais EF |
| 31003824 | Escola Municipal Geraldo Teixeira da Costa | Belo Horizonte | Municipal | 389 | 0,86 | Anos finais do EF e EM |

Fonte: Fae/UFMG – Inep/MEC

Ao ICO foram agregadas informações relativas à média nos testes de desempenho em Português e Matemática dos alunos de 4ª série nas escolas estaduais (resultados de proficiência divulgados pelo Sistema Mineiro de Avaliação Educacional – Simave). Os critérios adotados possibilitaram a classificação de escolas pertencentes à rede estadual por estágios de proficiência para os estudos de caso e comparações posteriores quanto à possível relação custo/proficiência.

O Simave apresenta resultados de proficiência segundo as superintendências regionais de ensino, instâncias administrativas da Secretaria de Estado da Educação, com delimitação da área geográfica aproximada às microrregiões estaduais. As escolas que apresentaram média superior à do município e região foram classificadas como estágio superior de proficiência. Aquelas que apresentaram resultados médios iguais ou próximos aos do município e região foram classificadas como estágio intermediário e, por sua vez, aquelas com resultados inferiores foram classificadas como estágio inicial de proficiência.

Os resultados do rendimento do aluno em Matemática na região metropolitana de Belo Horizonte apresentaram-se inferiores à média do

estado. Por este motivo, optou-se por selecionar uma escola desta região que apresentasse índice de rendimento superior, para comparação de custos. A tentativa de estabelecer termos de comparação de custos de escolas com resultados superiores de proficiência e escolas com melhores condições de oferta, levou à agregação de mais duas escolas, observando-se os resultados de proficiência obtidos e informações de especialistas (Tabela 2). Foi acrescentada à lista de escolas selecionadas a Escola Estadual Bueno Brandão de Belo Horizonte, pelo diferencial dos resultados de proficiência apresentados e a Escola Municipal da Fundação de Ensino de Contage, considerando os resultados de proficiência do município e sua capacidade fiscal.

A definição do custo/aluno nas escolas de Educação Básica requer também o reconhecimento da diversidade de organização das unidades escolares que ofertam as diferentes etapas deste nível de ensino. Essa diversidade expressa, por um lado, as políticas de atendimento historicamente datadas nas demandas sociais por educação escolar e, por outro, as concepções político-educativas diferenciadas do direito à educação. Historicamente e espacialmente, as reivindicações por instituições escolares continuam e contêm ainda, concepções diferenciadas de organização escolar, expressões por sua vez de diferentes concepções pedagógicas.

A incorporação pela LDB, da escolarização das crianças na faixa etária de 0 à 6 anos na Educação Básica orientou a etapa seguinte de seleção de escolas. Estas escolas possuem organização diferenciada e oferecem somente creche, somente pré-escola, creche e pré-escola, ou a pré-escola foi incorporada ao Ensino Fundamental, etc. Observou-se também, a seleção de escolas que subdividem o Ensino Fundamental ou apresentam sua oferta conjugada com o Ensino Médio. Qual o peso dos tipos de organização escolar sobre o custo por aluno da escola? Essa questão é merecedora de novas reflexões, dada a distribuição de competências entre os entes federados estabelecida pela LDB.

A essas diferenças na oferta das etapas por unidades escolares mais imediatamente visíveis, sobrepõe o número de alunos atendidos. Escolas maiores que concentram crianças de diversas faixas etárias apresentariam ganhos de eficiência em detrimento de escolas menores, supostamente de custo mais elevado por aluno. Essa relação requer também, maiores reflexões ao associar-se custo e qualidade da educação escolar.

Tabela 3 - Relação das Escolas Selecionadas e Classificação por Critérios de Seleção – Minas Gerais - 2003

| Etapa da EB Ofertada | Nome da escola | Critérios de Seleção | | |
|--------------------------------|--|----------------------|------------------------|----------------|
| | | ICO | Índice de Proficiência | Padrão de Vida |
| Educação Infantil | Jardim Municipal Henfil | 698° | | |
| | Creche Municipal Santa Rita | 598° | | |
| | Creche Municipal Arco Íris | 891° | | |
| Anos iniciais do EF | EE Usina Peixoto | 49° | sem inform da escola | nível 5 |
| | Escola Estadual Bueno Brandão (BH) | 705° | estágio superior | nível 7 |
| | Escola Estadual Bueno Brandão (Três Corações) | 382° | estágio intermediár | nível 6 |
| | Escola Estadual Prof. Clóvis Salgado | 63° | estágio inicial | nível 5 |
| Ensino Fundamental (oito anos) | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | 5° | | |
| | Escola Estadual Prof. Leon Renault | 46° | estágio intermediário | nível 6 |
| Séries Finais do EF e EM | Escola Mun. Geraldo Teixeira da Costa | 389° | | |
| | Fundação de Ensino de Contagem Unidade Riacho (Contagem) | 383° | | |
| | Escola Estadual Santos Dumont | 32° | estágio intermediário | nível 6 |
| Educação Básica | EM Prof. Cândida Junqueira | 125° | | |
| | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | 38° | | |

Fonte: FaE/UFGM – Inep/MEC – Simave/MG.

A seleção de quatorze escolas possibilitou estudos de custo por diferentes formas de organização escolar da Educação Básica. Inferências obtidas quanto à composição dos custos educacionais e ao valor encontrado poderão orientar estudos posteriores de aprofundamento da relação custo/qualidade.

Composição dos Gastos nas Escolas Selecionadas

Especialmente a partir da segunda metade da década de noventa, diretrizes políticas de gestão educacional no Brasil vão incentivar o desenvolvimento de maior autonomia financeira das escolas, promovendo medidas que as constituem como “unidades executoras” dos recursos repassados/captados. Supõe-se que ações de desconcentração da administração financeira permitem às unidades escolares a gestão de recursos repassados/captados de acordo com necessidades próprias. E o levantamento dos insumos efetuados por esta pesquisa ocorre no contexto da disseminação dessas diretrizes no estado de Minas Gerais.

A presença da gestão direta de recursos foi constatada em quase todas as escolas pesquisadas. Esta situação produz importante inflexão na racionalidade que advoga a definição de padrões mínimos de qualidade como referencial para o cálculo do custo/aluno/ qualidade. Os estudos desenvolvidos no Brasil (Xavier & Marques, 1986; FIPE, 1994) apoiados no chamado “método de ingredientes” tinham por objetivo fornecer subsídios ao poder público para alocação de recursos escassos. A composição da cesta de insumos para a definição do custo orientava a definição de um custo padrão para investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, a introdução da noção de qualidade associada ao conceito de custos educacionais agrega aos objetivos de orientação dos gestores, a elaboração de parâmetros de aferição da efetivação de serviços sociais que asseguram direitos. O desafio teórico-metodológico torna-se mais problemático sobre dois aspectos: a construção de indicadores de qualidade do ensino e sua relação com a composição da cesta de insumos que contribuem relativamente para maior efetividade e equidade de oportunidades na educação escolar básica.

Este estudo considerou apenas dois indicadores de qualidade como parâmetro de comparação das escolas selecionadas: o índice de escolha da escola formulado pelo Inep (ICO) e os resultados de proficiência obtidos no ano 2000. Escolas com condições infra-estruturais e de proficiência diferenciadas apresentam composição diferenciadas de gastos?

Composição das Despesas Escolares e Gastos Diretos por Aluno

A realização do princípio de autonomia da escola requer a possibilidade de gerenciamento de recursos de acordo com necessidades educacionais e sócio-culturais próprias, em outras palavras, requer a observância de seu projeto pedagógico. No entanto, a efetivação deste princípio é conflitante com a promoção de igualdade de oportunidades escolares. Assim, coloca-se aqui a questão: Como as condições diferentes de financiamento intervêm na qualidade do ensino, conseqüentemente influi também no rendimento do aluno. Por este motivo, torna-se relevante indagar, ainda, sobre as decisões intra-escolares na composição de recursos que são administrados diretamente pelas escolas.

No estado de Minas Gerais, observou-se que o gerenciamento direto de valores de contas vinculadas ao caixa escolar pode ser subdividido em dois grandes grupos: a) recursos financeiros repassados pela entidade mantenedora (Tabela 4) e b) recursos financeiros captados diretamente pela escola (Tabela 5).

Tabela 4 - Recursos Financeiros Repassados pela Entidade Mantenedora por Escola - Minas Gerais - 2003

| Código | Nome da Escola | Valor em R\$ | Alunos | R\$/Aluno |
|----------|---|---------------|--------|------------|
| 31174386 | Escola Estadual Bueno Brandão | R\$ 38.420,00 | 1044 | R\$ 36,80 |
| 31254746 | Escola Municipal Professora Cândida Junqueira | R\$ 5.237,00 | 1254 | R\$ 4,18 |
| 31273732 | Jardim Municipal Henfil | R\$ 22.107,00 | 192 | R\$ 115,14 |
| 31002364 | Escola Estadual Santos Dumont | R\$ 28.480,00 | 1729 | R\$ 16,47 |
| 31174394 | Escola Estadual Professor Clovis Salgado | R\$ 12.211,00 | 502 | R\$ 24,32 |
| 31003824 | Escola Municipal Geraldo Teixeira da Costa | R\$ 30.267,00 | 1886 | R\$ 16,05 |
| 31137375 | Escola Estadual Usina Peixoto | R\$ 798,00 | 31 | R\$ 25,74 |
| 31001180 | Escola Estadual Professor Leon Renault | R\$ 29.613,00 | 1695 | R\$ 17,47 |
| 31000035 | Escola Estadual Bueno Brandão | R\$ 61.468,00 | 1439 | R\$ 42,72 |
| 31003484 | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | R\$ 77.492,00 | 1697 | R\$ 45,66 |
| 31212768 | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | R\$ 30.406,00 | 1479 | R\$ 20,56 |

Fontes: FaE/UFGM e MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

A análise das informações relativas aos repasses diretos efetuados pela entidade mantenedora (Tabela 4), demonstra que a transferência de recursos para as escolas ocorre independentemente do número de alunos atendidos. Os valores dos repasses diretos efetuados pelo órgão gestor público (estadual ou municipal) apresentou expressiva variação em relação ao número de alunos matriculados. Destaca-se ainda, o diferencial de recursos por aluno repassados pela mesma entidade mantenedora. O tratamento diferenciado dado pelo poder público às escolas de sua rede produz interferências no ambiente organizacional⁸ e conduz a alterações no valor do custo por aluno. Os recursos recebidos por uma pré-escola chegaram a valores superiores às demais etapas da Educação Básica e, apesar das instalações físicas da escola apresentarem deficiências, o envolvimento dos profissionais de educação indicava certo reconhecimento do esforço efetuado pela prefeitura.

Se a aferição do custo/aluno tem por suporte o chamado “método de ingredientes” e por objetivo, estabelecer referência padrão de custo para orientação dos agentes políticos, os dados coletados nesta pesquisa apontam para o grau de intervenção da variável “repasso efetuado pela entidade

⁸A equipe de gestão das escolas que recebem recursos do poder público em valores por aluno mais elevados demonstrou nos encontros com o grupo de pesquisadores maior envolvimento com as tarefas de manutenção do ensino e das condições infra-estruturais da escola. Em contrapartida, nas escolas com reduzido aporte de recursos, as indagações sobre os motivos de seleção da escola para a pesquisa sobre custo-qualidade expressavam sentimentos quanto às insuficiências das condições reais da escola.

mantenedora” na determinação dos custos. O acompanhamento das despesas efetuadas nas escolas públicas acha-se condicionado pela intervenção dos recursos disponibilizados para a escola. Em síntese, a composição da cesta de ingredientes do custo/aluno deverá ser precedida de estudos que apontem os critérios adotados pela administração central, para a transferência voluntária de recursos monetários às escolas. Isolar situações de repasses emergenciais ou efetuados com base em critérios clientelistas, possibilitará a construção de um indicador onde o peso relativo destas situações poderá ser ponderado na composição do custo.

A coleta de dados “*in loco*” demonstrou que a captação de recursos junto à comunidade não está diretamente associada às ações de mobilização ou grau de participação de pais e alunos ou, ainda, de grupos e entidades situados no entorno da escola. A cessão de espaços físicos e a terceirização de pequenos serviços representou fonte significativa de receita para as escolas pesquisadas.

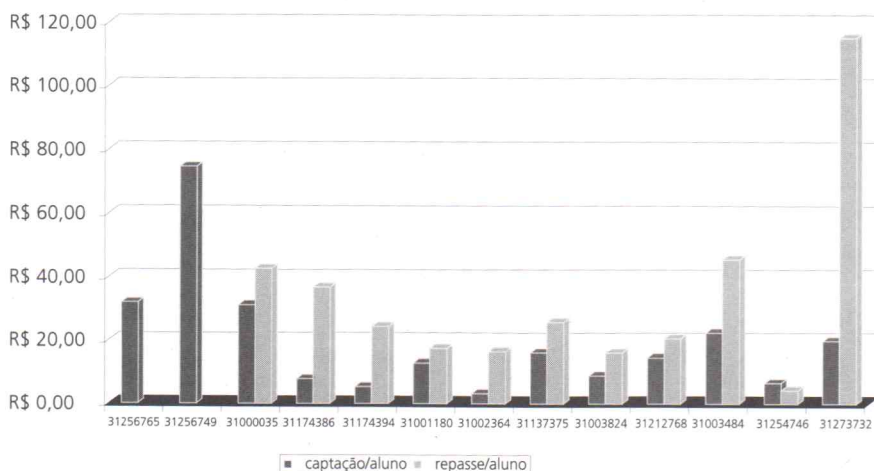
Tabela 5 - Recursos Captados, Valor Total e por Aluno, segundo a Escola Pesquisada - Minas Gerais - 2003

| Código | Nome da Escola | Valores Captados | Total de Alunos | Captação por Aluno |
|----------|--|------------------|-----------------|--------------------|
| 31256765 | Creche Municipal Arco Íris | R\$ 3.613,00 | 113 | R\$ 31,97 |
| 31256749 | Creche Municipal Santa Rita | R\$ 6.569,00 | 88 | R\$ 74,65 |
| 31000035 | Escola Estadual Bueno Brandão | R\$ 44.882,00 | 1044 | R\$ 42,99 |
| 31174386 | Escola Estadual Bueno Brandão | R\$ 8.200,00 | 1439 | R\$ 5,70 |
| 31174394 | Escola Estadual Professor Clovis Salgado | R\$ 2.700,00 | 502 | R\$ 5,38 |
| 31001180 | Escola Estadual Professor Leon Rena | R\$ 21.840,00 | 1697 | R\$ 12,87 |
| 31002364 | Escola Estadual Santos Dumont | R\$ 5.579,00 | 1729 | R\$ 3,23 |
| 31137375 | Escola Estadual Usina Peixoto | R\$ 500,00 | 31 | R\$ 16,13 |
| 31003824 | Escola Munic. Geraldo Teixeira da Costa | R\$ 16.789,00 | 1918 | R\$ 8,75 |
| 31212768 | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | R\$ 21.590,00 | 1479 | R\$ 14,60 |
| 31003484 | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | R\$ 38.046,00 | 1697 | R\$ 22,42 |
| 31254746 | Escola Mun. Professora Cândida Junqueira | R\$ 8.200,00 | 1257 | R\$ 6,52 |
| 31273732 | Jardim Municipal Henfil | R\$ 3814,00 | 192 | R\$ 19,86 |

Fontes: FaE/UFMG e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Observou-se que a captação junto ao empresariado local (parcerias) e o peso relativo da situação sócio-geográfica da escola são fatores relevantes na sua capacidade de conquistar recursos. As doações efetuadas envolveram, em muito dos casos pesquisados, uma contrapartida da escola como por exemplo, a cessão de seus espaços. As justificativas apresentadas relacionavam-se com necessidades de manutenção das instalações/equipamentos ou com demandas de utilização apresentadas pela comunidade local.

Os valores encontrados por aluno foram mais significativos (e" R\$20,00 por aluno) em cinco, das escolas pesquisadas, e os montantes arrecadados no ano foram expressivos, (e" R\$10.000,00), também em cinco escolas, (Tabela 5). Ao compararmos com os repasses efetuados pela entidade mantenedora, poder público estadual ou municipal, (Tabela 04), verifica-se que para algumas escolas, esses recursos têm valores similares (Gráfico 1).



Fontes: FaE/UFMG e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Gráfico 01 - Comparação dos recursos captados e repassados por aluno, segundo escola pesquisada

Estas informações trazem indagações sobre as dimensões do gerenciamento próprio de recursos na composição do custo das escolas. Se o repasse direto de recursos pelo poder público contribui para a promoção de maior autonomia administrativa da escola, a ausência de critérios redistributivos, como previstos na Lei de Diretrizes e Bases (art. 11, II, Lei nº 9394/96), contribui para sancionar desigualdades ou disseminar mecanismos clientelistas. Por outro lado, se a captação direta efetuada pela escola pode expressar maior grau de compromisso político com a busca de soluções para situações-problema, as possibilidades de captação reproduzem situações de mercado presentes na sociedade e entre as instituições (Gráfico 1).

Os dados relativos à aplicação dos recursos recebidos diretamente pelas escolas selecionadas foram agrupados em quatro grandes categorias (Tabela 6).

**Tabela 6 - Aplicação dos Recursos Financeiros
Repassados Diretamente às Escolas Pesquisadas - 2003**

| Categoria de Despesa | Valores Aplicados | % Aplicação |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------|
| Material permanente | 57.691,00 | 13,9 |
| Material de consumo | 169.483,00 | 40,8 |
| Merenda escolar | 83.926,00 | 20,2 |
| Outros serviços | 103.969,00 | 25,0 |
| Total de recursos aplicados | 415.069,00 | 100 |

Fontes: FaE/UFMG e MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Na média, as despesas com material de consumo correspondem a 40% dos valores aplicados pelas escolas e, na maioria delas, os itens de gasto tinham por finalidade atividades relacionadas com a assistência ao estudante, limpeza e manutenção. Apenas em duas escolas municipais pesquisadas, Escola Municipal Hilda Rabello Matta e Escola Municipal Henriqueta Lisboa, os gastos com material pedagógico foram proporcionalmente maiores. Em entrevistas a equipe de gestão informou a esse respeito, ter havido o desenvolvimento de projetos educacionais com a comunidade escolar, os quais demandaram maior gasto com material de consumo voltado para a realização de atividades educacionais. Esses valores orientam para uma avaliação do custo/aluno/qualidade em relação à finalidade específica atribuída aos itens de despesa.

A presença de repasses diretos de recursos pela entidade mantenedora, sem a observância de critérios distributivos ou redistributivos claros, associada à captação direta de recursos pelas escolas, convidam a repensar os procedimentos de aferição de custos com base no somatório de ingredientes para a avaliação da relação custo/qualidade. A interferência destes fatores na composição dos custos educacionais, mantido o modelo administrativo de maior autonomia gerencial das escolas, deverá ser crescente. Por sua vez, maiores recursos disponíveis distribuídos de forma desigual e não compensatória, ampliam diferenciais de qualidade no ensino e ou na elaboração de projeto pedagógico da escola. A presença desses fatores na composição dos custos educacionais das escolas deve ser aferida como variável de controle de qualidade, tanto em relação às condições de oferta, quanto ao rendimento do aluno.

Gastos Diretos por Aluno das Escolas

Para o cálculo aproximado dos gastos diretos das escolas selecionadas no estado de Minas Gerais, efetuou-se o somatório dos valores obtidos de acordo com as categorias de itens especificados na planilha de coleta de dados nacional.

| Categoria | Critério de Determinação do Valor Anual |
|---|--|
| Salário pessoal docente | Σ dos valores mensais declarados pelos docentes em atuação informados pela escola multiplicados pelo fator 13,3. |
| Salário do pessoal não docente | Σ dos valores mensais declarados pelos profissionais em atuação informados pela escola (de nível superior à educação básica incompleta) independentemente da situação funcional (se efetivo ou contrato temporário). multiplicados pelo fator 13,3. |
| Recursos e Gêneros destinados à merenda escolar | Σ dos valores recebidos com destinação para merenda escolar acrescido do Σ dos preços de mercado dos gêneros alimentícios adquiridos no decorrer do ano de 2003. |
| Material de consumo | Σ dos preços de mercado do material de consumo utilizado pela escola no decorrer de 2003, com referência nas listagens de controle de estoque. |
| Material permanente | Σ dos preços de mercado do material permanente constante nas listagens de patrimônio informadas pelas escolas, acrescidas do material diretamente observado pelos pesquisadores e não informado na listagem. |
| Valor do prédio | Estimativa do valor de venda da área (prédio + terreno) obtida junto aos agentes do mercado imobiliário, multiplicada por 0.12, como fator de oportunidade sacrificada |
| Outros insumos | Valores informados pela escola ou pela entidade mantenedora relacionados ao pagamento de serviços públicos e/ou outros serviços em 2003 |

Os critérios observados permitem a comparação de gastos para as escolas do estado, devendo ser reavaliados para comparações nacionais. O cálculo informa um custo/aluno resultante do somatório das categorias de custos consideradas, com o intuito de estabelecer inferências preliminares sobre possíveis relações entre custo e qualidade quanto às condições de oferta e ensino. O gasto anual por aluno obtido apresentou variações expressivas (Tabela 7) tanto em relação aos valores nominais de despesas anuais, quanto em relação ao custo/aluno/ano.

A pesquisa procurou analisar as variações significativas no gasto por aluno de acordo com a etapa da Educação Básica oferecida pela escola. Esses valores foram também comparados com o índice de condições de oferta e resultados de proficiência da escola, sempre que possível.

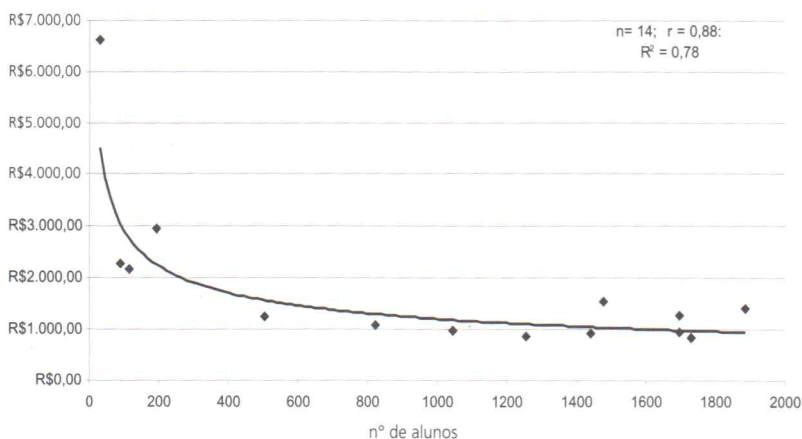
A seleção das escolas de Educação Básica efetuada possibilitou comparar os gastos por aluno do ano de 2003, em relação aos índices de escolha da escola (ICO), proficiência e número de alunos matriculados.

Tabela 7 - Custo por Aluno das Escolas Selecionadas, Etapa da EB Ofertada e Posição Relativa no ICO das Escolas Estaduais - Minas Gerais - 2003

| Código | Nome da Escola | Custo Anual (R\$) | Alunos | Custo/aluno (R\$) | Posição no ICO | Etapa da EB |
|----------|---|-------------------|--------|-------------------|----------------|---------------------|
| 31137375 | Escola Estadual Usina Peixoto | 205.726,74 | 31 | 6.636,35 | 49 | Anos iniciais do EF |
| 31273732 | Jardim Municipal Henfil | 565.626,21 | 192 | 2.945,97 | 698 | EI |
| 31256749 | Creche Municipal Santa Rita | 198.087,64 | 88 | 2.251,00 | 598 | EI |
| 31256765 | Creche Municipal Arco Íris | 244.536,56 | 113 | 2.164,04 | 891 | EI |
| 31212768 | Escola Municipal Henriqueta Lisboa | 2.273.020,34 | 1479 | 1.536,86 | 5 | EF |
| 31003824 | Escola Municipal Geraldo Teixeira da Costa | 2.629.051,41 | 1886 | 1.393,98 | 389 | Séries finais e EF |
| 31003484 | Escola Municipal Hilda Rabello Matta | 2.163.880,60 | 1697 | 1.275,12 | 38 | EB |
| 31174394 | Escola Estadual Professor Clovis Salgado | 618.041,40 | 502 | 1.231,16 | 63 | Anos iniciais do EF |
| 31014176 | FUNEC - Fundação de Ensino de Contagem Unidade Riacho | 876.200,28 | 821 | 1.067,24 | 383 | EM |
| 31174386 | Escola Estadual Bueno Brandão | 1.015.100,51 | 1044 | 972,32 | 382 | Anos iniciais do EF |
| 31001180 | Escola Estadual Professor Leon Renault | 1.593.763,69 | 1695 | 940,27 | 46 | EF |
| 31000035 | Escola Estadual Bueno Brandão | 1.324.291,01 | 1439 | 920,29 | 705 | Anos iniciais do EF |
| 31254746 | Escola Municipal Professora Cândida Junqueira CAIC | 1.069.934,28 | 1254 | 853,22 | 125 | EB |
| 31002364 | Escola Estadual Santos Dumont | 1.461.377,39 | 1729 | 845,22 | 32 | EM |

Fontes: FaE/UFMG e MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

O levantamento efetuado demonstrou que o gasto direto por aluno/ano das escolas públicas de Educação Infantil é, aproximadamente, duas vezes superior aos gastos das etapas finais da Educação Básica. Os resultados obtidos para o conjunto das escolas selecionadas indicam uma possível contribuição da organização do ensino, prevalecente nas etapas finais da Educação Básica nessas escolas para a redução dos custos educacionais. No entanto, o número de alunos atendidos por escola representa também, outro importante fator interveniente nos gastos das escolas (Gráfico 2).



Fontes: FaE/UFMG e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

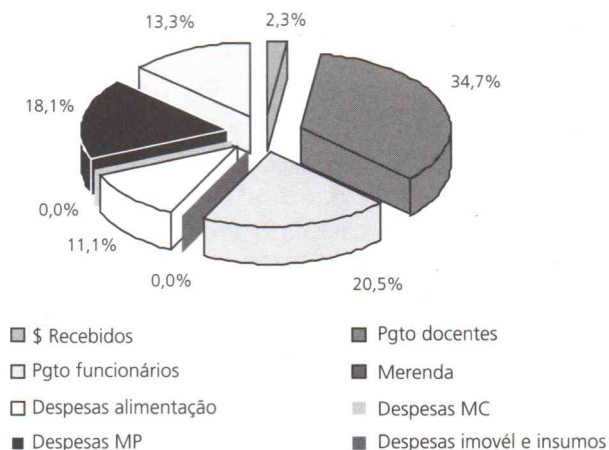
Gráfico 02 - Correlação entre o gasto-direto eo número de alunos matriculados em, 14 escolas públicas do estado de Minas Gerais

A correlação obtida é a expressão de uma organização escolar voltada para a obtenção de ganhos da escala no atendimento prestado. Os gastos por aluno das escolas pesquisadas tendem a se estabilizarem em patamar pouco inferior à média encontrada de R\$1.415,13⁹ ($s = R\$651,90$ e $cv = 46,1\%$). Estes resultados associados aos da classificação de escolas por condições de oferta, reiteram estudos que verificaram redução dos gastos relativos de manutenção do ensino em escolas maiores, inibindo, portanto, inferências diretas entre custos educacionais e qualidade.

No entanto, o estudo realizado demonstrou a presença de escolas com expressivo número de alunos matriculados e gastos por aluno mais elevados, superiores a R\$1.000,00 - 31212768; 31003824; 31003484; 31174394; 31014176. São três escolas municipais da cidade de Belo Horizonte, uma escola estadual, situada na região Sul do estado, no município de Três Corações e outra na região Metropolitana de Belo Horizonte.

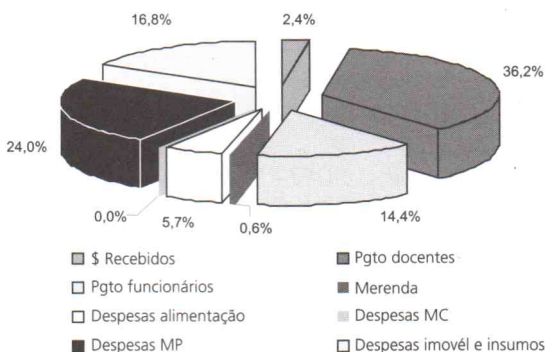
Na composição dos gastos diretos por aluno, destacou-se a participação das despesas com pessoal no total dos custos dessas escolas, (Gráficos 3 e 4). Esses custos expressam valores superiores a 50% dos custos diretos da escola, o que indica a importância para associação entre custos e qualidade de estudos dos efeitos dessa variável sobre os dois termos em análise.

⁹ Este valor foi calculado excluindo o custo-aluno da escola estadual Usina Peixoto, considerado outliers.



Fontes: FaE/UFMG e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Gráfico 3 - Composição percentual dos gastos diretos por alunos em 31212768 - 2003



Fontes: FaE/UFMG e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Gráfico 4 - Composição percentual dos alunos em 31174349

Em escolas públicas do mesmo sistema de ensino, verificamos composição diferenciada dos custos educacionais (Gráficos 3 e 4). No entanto, a composição de gastos registrados nessas escolas e a coleta de informações "in loco" indicaram a realização de maiores investimentos em equipamentos e manutenção (MP = material permanente), como também vencimentos mensais superiores às demais redes públicas do estado. O controle da variável relacionada à dimensão do atendimento poderá contribuir para análises sobre o efeito de diferentes itens de investimento sobre qualidade do ensino ofertado.

Custos Diretos por Aluno, Condições de Oferta e Ensino nas Escolas de Educação Básica

A análise dos dados coletados procurou explorar a presença de possíveis fatores intervenientes na composição dos custos educacionais e sua vinculação com a qualidade do ensino ofertado. Número de alunos atendidos e organização escolar das diferentes etapas da Educação Básica foram as principais variáveis consideradas na determinação de custos educacionais. Os critérios de seleção relacionados às condições de oferta e ao rendimento do aluno não apresentaram correlação significativa com os gastos estimados. Correlações significativas foram também observadas em relação ao número de docentes e funcionários em atuação na escola e o custo por aluno. Estas informações permitem inferências sobre a importância da continuidade de estudos para identificar implicações das políticas de recursos humanos no custo das instituições com diferenciais de qualidade.

Estudos posteriores para aferir padrões de custos educacionais relacionados com qualidade de ensino para sistemas educacionais com gerenciamento descentralizado podem contribuir na focalização de intervenções reguladoras por parte dos poderes centrais. No entanto, a pesquisa efetuada revela para o estado de Minas Gerais, a importância do prosseguimento de estudos que associam as políticas de financiamento da educação escolar à promoção de diferenciais de qualidade.

Referências Bibliográficas

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*. São Paulo, PUC/SP, 1996 (Dissertação de Mestrado).

Bottani, N. Os indicadores educacionais da OCDE. *Seminário internacional de avaliação. Anais*. Brasília, DF: Inep/MEC, 1998.

Xavier, AC & Marques, AES. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau*. Brasília, DF: SEPS/MEC, 1986, 174p.

Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas. *Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo*. Brasília, DF; São Paulo: MEC-FIPE, 1994.

Verhine, R. *Determinação dos custos educacionais: uma análise do estado da arte*. Salvador, BA: UFBA, s/d (digitado).

O CUSTO/ALUNO DE ESCOLAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ

*Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos**

Rosana Maria Oliveira Gemaque

Dr. Orlando Nobre Bezerra de Souza

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Introdução

A decisão política do Ministério da Educação de construir indicadores para a definição de custo/aluno/qualidade finalmente apresenta indícios de se concretizar. Importa lembrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, entre os princípios básicos da educação nacional, a garantia do padrão de qualidade, que é definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei N.º. 9.394/96, como sendo "...a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem" (art. 4.º, IX). Adiciona-se que a LDB e a Emenda Constitucional n.º 14/96 postulam as funções redistributiva e supletiva da União, que deverão pautar-se na garantia de um "padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade" (LDB, art.74). Tarefa essa que deve ser realizada pela União em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Todavia, a União ainda não conseguiu estabelecer essa referência, sobretudo porque definir e assegurar padrão de qualidade passa por um conjunto amplo e complexo de dimensões, requerente de decisão política que incorpora, necessariamente, a ampliação dos recursos da educação e a definição de estratégias em termos de sua aplicação.

A ausência de uma referência nacional de custo/aluno/qualidade tem limitado as discussões sobre o quantitativo de recursos financeiros necessário

* Os autores são professores da Universidade Federal do Pará (UFPA). O estudo contou com a participação de alunos de graduação de pós-graduação do Centro de Educação da UFPA Ana Cláudia da Silva Pereira; Edla Cristina Rodrigues Caldas; Maria Celeste Gomes Faria; Maria Rosana de Oliveira Castro; Márcia Mariana Bittencourt Brito; Sidnay Alves Gonçalves; Luana Cristina dos Passos Alves, Ana Lídia Cardoso do Nascimento; Diana Lemes Ferreira; Fabrício Aarão Freire Carvalho; Ivanildo do Socorro Mendes Gomes; Jadson Fernando Garcia Gonçalves; Lucélia Tavares Guimarães; Luizete Cordovil Ferreira da Silva; Mariza Felipe Assunção.

para garantir o desenvolvimento e a manutenção do ensino de qualidade. Sem referências, a União historicamente se eximiu da responsabilidade de cumprir a Lei no que concerne à sua função de promover efetivamente a redução das desigualdades educacionais.

A importância do estudo tem um forte rebatimento regional pelas enormes carências do contexto onde a investigação se realizou. Ao se levar em conta os índices de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios da região Norte, estando esses entre os mais baixos do país, tal situação deve ser tomada como referência para o estabelecimento de políticas públicas na área educacional, implicando diretamente no aprofundamento da reflexão em torno do financiamento.

Este texto é fruto de um levantamento realizado em 10 escolas¹ vinculadas à rede pública de ensino, localizadas em áreas urbanas e rurais de municípios do estado do Pará, que objetivou definir o custo/aluno em escolas que oferecem condições para um ensino de qualidade. Para atingir tal intento, a pesquisa avançou em duas direções sincrônicas: levantou dados relativos aos diversos elementos relacionados ao uso dos recursos financeiros nas escolas e apreendeu as dimensões da gestão das escolas para aguçar a análise dos referenciais de qualidade.

As informações obtidas aportam um quantitativo considerável de informações, tanto da dimensão de custos, quanto de aspectos relacionados à gestão. No entanto, em função do tempo exíguo para a realização do levantamento e da complexidade inerente ao seu aspecto metodológico, outros estudos complementares se fazem necessários.

Os resultados que aqui serão apresentados, expressam um grande esforço e representam aproximações dos custos reais, permitindo reflexões importantes no processo de definição de indicadores de referências para o custo/aluno/qualidade. O texto, portanto, explicita os resultados do estudo, chamando a atenção para os limites, impasses e possibilidades de se construir um referencial de custo/aluno/qualidade com base nos resultados alcançados. Para isso, o mesmo procura expor os custos de funcionamento anual das escolas, a relação custo/aluno e os aspectos presentes na organização e funcionamento das mesmas. Nessa direção, o texto contempla: (i) a seleção das escolas; (ii) a caracterização das escolas; (iii) os custos de funcionamento e o custo/aluno; (iv) as condições de funcionamento e a gestão das escolas; e, (v) as considerações finais.

¹ Embora o levantamento dos dados tenha se processado em 10 (dez) escolas, serão apresentados os resultados obtidos em nove, tendo em vista os problemas para consolidação dos dados em uma delas.

1. Seleção das Escolas

A amostra preliminar foi previamente definida pelo Inep, sendo composta por dois grupos de escolas, a seguir identificados.

Grupo 1 – Escolas escolhidas a partir de um índice (IEE – Índice de Escolha da Escola²) que reflete basicamente as condições do conjunto de instalações e equipamentos e contempla as diferentes etapas da Educação Básica. Este subconjunto deveria contemplar escolas que apresentassem apenas um tipo de etapa ou modalidade de Educação Básica (creche, pré-escola, 1ª à 4ª série, 5ª à 8ª série, Ensino Fundamental completo e Ensino Médio). Entretanto, a observação a esses critérios não foi seguida à risca, tendo em vista as dificuldades para combinar a posição ocupada pela escola no IEE e o tipo de atendimento. Em geral, as escolas vinculadas à rede municipal ofertam matrículas para Educação Infantil (pré-escola) e Ensino Fundamental (de 1ª à 4ª ou de 1ª à 8ª série), enquanto as escolas da rede estadual, em geral, ofertam, concomitantemente, matrículas de 5ª à 8ª e no Ensino Médio. Diante disso, foi difícil combinar as escolas que apresentassem os melhores indicadores e ofertassem exclusivamente apenas um tipo/modalidade de ensino.

Grupo 2 - Escolas escolhidas a partir de critérios apontados por informantes-chaves com ampla experiência educacional, dentre as quais se consta um grupo de escolas rurais. As escolas deste subconjunto foram selecionadas com base em indicações de representantes da Secretaria Estadual de Educação e de secretarias municipais de educação. Além disso, contactou-se com a direção das referidas escolas na perspectiva de averiguar as instalações e condições de funcionamento, as quais, em geral, foram confirmadas pelos informantes. Quanto às escolas localizadas em área rural, essas foram selecionadas a partir de uma relação indicada pelo Inep, considerando-se a proposta pedagógica implementada. Uma trabalha com a metodologia “Escola Ativa”, preconizada pelo Programa Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola e a outra, com a “Pedagogia da Alternância”³.

² IEE – define uma medida que caracteriza as escolas a partir de informações disponíveis no Censo Escolar 2002 e considerando quatro dimensões: infra-estrutura; perfil docente; perfil dos alunos; e perfil da oferta.

³ A Pedagogia da Alternância é uma forma de organização do ensino, apreendida como alternância regular de período de estudos, entre o tempo escola, que é o internato, e o tempo comunidade, de integração na família e na comunidade pelos educandos. O princípio básico é da cooperação entre monitores, alunos, famílias e comunidade que trabalham uma educação integral, objetivando preparar os filhos dos agricultores a serem agentes de um desenvolvimento social, justo e economicamente sustentável, no meio rural. (SOUZA e OLIVEIRA, 2003)

Em relação aos índices definidos pelo Inep considerados na seleção do primeiro grupo de escolas, convém ressaltar que embora algumas escolas tenham apresentado os melhores índices, nem sempre as condições de funcionamento das mesmas corresponderam às expectativas. Algumas foram substituídas e outras permaneceram na amostra.

No que concerne ao cálculo dos custos, considerou-se a divisão do custo pelo número de alunos. Além do custo total, foram consideradas as seguintes categorias: custos do pessoal (docente e não docente); material de consumo; material permanente; e outros insumos.

- **Custos com Pessoal Docente e não Docente.** O primeiro resulta do custo de todos os professores em efetivo exercício em sala de aula e o segundo, por todos que atuam na escola, como diretores, técnicos, secretários, serventes, merendeiras e outros. Tal custo inclui salário bruto/ano e encargos como 13º salário, férias, abono de férias, bônus etc. Trata-se do elemento de custo que acarretou as maiores dificuldades na coleta de informações, principalmente nas escolas de médio e grande porte. Na maioria das escolas, os professores e funcionários se dispuseram a colaborar, fornecendo os contracheques à direção ou aos pesquisadores. Entretanto, em outras, a relação foi muito difícil, sendo alegado, por parte dos professores, constrangimento. Nestes casos, recorreu-se às secretarias de educação, cujo acesso tampouco foi fácil.
- **Custos com Equipamentos e Material Permanente** – Referem-se aos custos com equipamentos e materiais, cuja durabilidade ultrapassa a dois anos de uso em condições satisfatórias, sendo os preços calculados com base em valores de mercado corrente da cidade de Belém. Diferentemente das pesquisas feitas nos demais estados, embora tenha sido feito um inventário dos equipamentos existentes nas escolas, considerou-se, para efeito de cálculo, somente os materiais adquiridos no ano corrente (2003).
- **Custos com Materiais de Consumo** – São custos aqui atribuídos aos materiais de consumo rápido, necessários à manutenção e suporte das atividades desenvolvidas pela escola, inclusive adaptações de bens móveis, estimados para o período de um ano. Foram agrupados em 18 categorias, havendo possibilidade de inclusão de algum material não previsto. Tais materiais se agrupam nos itens em seguida discriminados: a) gêneros de alimentação; b) materiais farmacológicos; c) material esportivo; d) material de expediente; e) material de processamento de dados; f) material de apoio pedagógico; g) material de acondicionamento e embalagem; h) material de cama e mesa; i) material de copa e cozinha; j) material de limpeza e produtos para higienização; k) material para manutenção de bens imóveis; l) material para manutenção de bens móveis; m) material

elétrico; n) material para áudio, vídeo e foto; o) sementes, mudas de plantas e insumos; p) material laboratorial; q) ferramentas; r) outros materiais não contemplados nos itens anteriores.

- **Custos com Outros Insumos** – São constituídos por taxas e serviços pagos em 2003, como água, gás, energia elétrica, telefone, esgoto, correio, seguro, combustível, vigilância, manutenção (pequenos reparos e manutenções eventuais), que ocorrem diretamente ou por meio de serviços terceirizados.

2. Caracterização das Escolas

A localização, a dependência administrativa e o número de alunos das escolas selecionadas podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 - Caracterização das Escolas segundo a Localização, Dependência Administrativa e Nº de Alunos – Pará – 2003

| Escolas | Município | Dep. Adm. | Localiz. | Tot. de alunos | Número de Alunos por tipo de ensino | | | | | | | |
|----------|--------------|-----------|----------|----------------|-------------------------------------|-----|------|-------|-------|------------|-----|--------------|
| | | | | | Crec. | Pré | Alf. | 1ª/4ª | 5ª/8ª | Ens. Médio | EJA | Ed. Profiss. |
| Escola A | Ananindeua | Est. | Urbana | 1.004 | - | - | - | - | 488 | 516 | - | - |
| Escola B | Belém | Est. | Urbana | 1.980 | - | - | - | - | - | 1.908 | - | 72 |
| Escola C | Belém | Mun. | Urbana | 432 | - | - | - | 370 | - | - | 62 | - |
| Escola D | Sta. Bárbara | Mun. | Rural | 99 | - | 28 | 25 | 24 | - | - | 22 | - |
| Escola E | Paragominas | Mun. | Urbana | 210 | - | 210 | - | - | - | - | - | - |
| Escola F | Belém | Mun. | Urbana | 1.516 | - | 92 | - | 380 | 542 | 165 | 233 | 104 |
| Escola G | Paragominas | Mun. | Urbana | 1.287 | - | 79 | - | 994 | - | - | 214 | - |
| Escola H | Marabá | Mun. | Rural | 136 | - | - | - | - | 73 | - | - | 63 |
| Escola I | Belém | Mun. | Urbana | 205 | 105 | 100 | - | - | - | - | - | - |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Nota: a matrícula considerada foi a inicial

Os dados registram que quatro escolas (44,4%) estão situadas na capital, Belém; duas (22,2%) localizam-se em municípios de sua Região Metropolitana (Santa Bárbara do Pará e Ananindeua); e, três (33,3%) pertencem a municípios situados no Sudeste do Pará (Marabá e Paragominas). Quanto à dependência administrativa, sete, 77,8% das escolas estão localizadas em área urbana e duas (22,2%) em área rural. No caso específico das escolas rurais, reiteramos que a seleção baseou-se na proposta metodológica e não nas condições de funcionamento.

Em relação à dependência administrativa, a maioria das escolas (77,8%) pertence à rede de ensino municipal e duas à rede estadual. No caso específico da escola H, esta possui um convênio celebrado com o município de Marabá

e oferece matrículas de 5ª à 8ª série e no Ensino Médio. Atualmente, a maioria das escolas pertencentes à rede estadual concentra a oferta de matrículas no Ensino Médio, resultante da política de municipalização do Ensino Fundamental proposta pelo governo estadual do Pará. São escolas relativamente grandes, com mais de mil alunos. O contrário pode ser observado nas escolas pertencentes à rede municipal, em que a maioria se caracteriza como escolas pequenas e médias, ofertando matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos.

3. Recursos Disponíveis nas Escolas e Custo-aluno

Um aspecto importante detectado no levantamento dos custos é o de que a maioria das escolas da amostra, 88,9% delas recebe recursos financeiros para custear as despesas com merenda, material de consumo, material permanente e serviços em geral.

Os dados da tabela 2 apresentam os valores dos recursos recebidos pelas escolas e a origem dos mesmos.

Tabela 2 – Recursos Financeiros das Escolas, por Fonte

| Escolas | Valor (R\$) | Gover. Estadual/ Municipal (%) | Governo Federal (PDDE) (%) | Outros (%) |
|----------|--------------|--------------------------------|----------------------------|------------|
| Escola A | 10.847,00 | 20,0 | 58,1 | 21,5 |
| Escola B | 9.210,00 | 100,0 | - | - |
| Escola C | 8.970,00 | 52,2 | 47,8 | - |
| Escola D | 255,00 | - | - | 100,0 |
| Escola E | - | - | - | - |
| Escola F | 2.707.713,00 | 99,0 | 0,4 | 0,8 |
| Escola G | 6.829,00 | - | 94,1 | 5,9 |
| Escola H | 122.370,00 | 0,6 | - | 99,4 |
| Escola I | 7.480,00 | 100,0 | - | - |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados evidenciam que os valores recebidos pelas escolas variam em função de fatores como tamanho da escola e dependência administrativa. Quanto à origem desses recursos, é possível perceber que seis escolas (66,7%) recebem recursos da administração à qual estão vinculadas, quatro (44,4%) recebem do governo federal, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e cinco (55,6%) da comunidade local, por meio de convênios, parcerias ou ainda, a título de colaboração. Nota-se também que duas das escolas (22,2%) recebem recursos apenas da administração à qual pertencem (Escola B e Escola I). A Escola B, por se tratar de uma escola de Ensino Médio e

Profissionalizante e a Escola I, por ser uma Unidade de Educação Infantil (UEI), não recebem recursos do PDDE. Observa-se, ainda, que apenas uma escola recebe recursos exclusivamente do PDDE e da comunidade. Trata-se de uma unidade pertencente ao município de Paragominas em que o governo local não adota a política de repasse de recursos financeiros às escolas. É importante frisar que tanto a rede de ensino municipal de Belém quanto a estadual adotam, já há algum tempo, um sistema de repasse de recursos financeiros às escolas, denominado Fundo Rotativo, os recursos são redistribuídos semestralmente pela secretaria estadual e, mensalmente, pela secretaria municipal de Belém. De forma similar ao PDDE, os valores distribuídos têm por base o número de alunos matriculados.

Os dados da tabela 2 registram também que, embora o repasse de recursos financeiros pelo Governo Federal corresponda a percentuais significativos no cômputo geral dos recursos recebidos pelas escolas, os valores repassados pelos governos locais (estado e municípios) foram mais representativos. Destacam-se os valores recebidos pela Escola H aportados pela comunidade, correspondentes a 99,4%. Vale destacar que se trata de uma escola localizada em área rural, mantida por uma fundação de sindicatos rurais do Sudeste do estado em parceria com o governo municipal.

A Tabela 3, a seguir, apresenta os percentuais referentes à aplicação dos recursos financeiros administrados diretamente pelas escolas, evidenciando que o item material de consumo reuniu os maiores índices.

Tabela 3 – Aplicação dos Recursos Repassados às Escolas, por Item de Despesa

| Escolas | (%) | Merenda Escolar | Material de Consumo | Material Pertinente | Serviços |
|----------|-------|-----------------|---------------------|---------------------|----------|
| Escola A | 100,0 | - | 73,0 | 27,0 | 21,5 |
| Escola B | 100,0 | - | 50,0 | - | - |
| Escola C | 100,0 | 12,7 | 70,6 | 16,7 | - |
| Escola D | 100,0 | - | - | - | 100,0 |
| Escola E | 100,0 | - | - | - | - |
| Escola F | 100,0 | 5,0 | 91,5 | 0,4 | 0,8 |
| Escola G | 100,0 | - | 77,4 | 14,6 | 5,9 |
| Escola H | 100,0 | 20,5 | 15,4 | 38,4 | 99,4 |
| Escola I | 100,0 | - | 56,0 | - | - |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Pelos dados da Tabela 3 é possível perceber que na maioria das escolas a despesa proporcionalmente maior é com material de consumo; contudo, os percentuais de participação no conjunto dos recursos aplicados variaram entre 15,4 (Escola H) e 91,5% (Escola F). Além disso, observa-se que

três escolas usam parte desses recursos para complementar a merenda escolar e três para a realização de serviços. Um esclarecimento a ser prestado é o de que o Programa Fundo Rotativo, tanto o adotado pela Seduc quanto o da Semec-Belém, definem o montante de recursos a ser gasto com material de consumo e permanente, o que também ocorre com os recursos do PDDE. Dessa forma, esse resultado reflete a regulamentação externa para o uso dos recursos financeiros repassados às escolas, comprometendo o exercício da autonomia na gestão dos mesmos.

A Tabela 4 registra os custos anuais de funcionamento das escolas, com percentuais por categoria e custo/aluno/ano médio da escola, evidenciando que os custos do pessoal docente e não docente aglutinam os maiores índices percentuais.

Tabela 4 – Custo Anual de Funcionamento das Escolas, Percentuais de Custos por Categorias, Custo Aluno/Ano e Média

| Escolas | Custo Total (R\$) | Pessoal (%) | Material de Consumo (%) | Material Permanente (%) | Outros Insumos (%) | Custo aluno (R\$) | Média Salarial Docentes |
|----------|-------------------|-------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| Escola A | 768.967,00 | 86,0 | 9,8 | 1,7 | 2,4 | 766,00 | 790,00 |
| Escola B | 1.095.798,00 | 92,0 | 0,7 | 5,7 | 1,9 | 553,00 | 904,00 |
| Escola C | 713.212,00 | 84,2 | 10,1 | 1,7 | 4,1 | 1.651,00 | 1.000,00 |
| Escola D | 65.659,00 | 47,2 | 47,3 | 1,8 | 3,7 | 663,00 | 485,00 |
| Escola E | 94.161,00 | 76,3 | 15,5 | 2,8 | 5,3 | 448,00 | 708,00 |
| Escola F | 3.588.254,00 | 83,4 | 14,7 | 1,9 | - | 2.367,00 | 1.426,00 |
| Escola G | 352.979,00 | 85,0 | 8,5 | 3,2 | 3,5 | 274,00 | 635,00 |
| Escola H | 232.936,00 | 22,2 | 56,4 | 6,1 | 15,3 | 1.713,00 | 286,00 |
| Escola I | 557.297,00 | 65,2 | 28,1 | 0,3 | 6,4 | 2.719,00 | 900,00 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados informam que os custos de funcionamento das escolas variam em função do tamanho e projetos educativos das mesmas. Assim, as escolas com o maior número de alunos tendem a apresentar os maiores custos (Escola B, Escola F, Escola A), o que, necessariamente, não estará refletido no valor médio por aluno, evidenciando a importância de cálculo deste último indicador em estudos que pretendam o dimensionamento, a avaliação ou análises comparativas de custos educacionais.

Observa-se também, que os custos totais de funcionamento se relacionam à administração à qual estão vinculadas as escolas e a projetos diferenciados.

No que concerne às categorias de custos, observa-se que em cinco escolas (56,%) a média do custo com pessoal foi de 86,1%, permitindo inferir que os custos estão concentrados nessa categoria, tal como indicado em outros estudos sobre custos de funcionamento de escolas (Luce & Farenzena, 1998; Merchede, 1998; Paro, 1982; Gemaque, 2003). No entanto, os índices percentuais do custo do pessoal apresentados pelas escolas D (47,2%) e H

(22,2%), ambas localizadas em área rural, apontam diferenças. A primeira se trata de uma escola multisseriada, contando com apenas quatro docentes e dois profissionais não docentes. Os serviços de limpeza, manutenção e distribuição de merenda são feitos por servidoras e pelos próprios alunos, organizados em comitês específicos. As falas dos sujeitos entrevistados revelam um elevado apreço pela escola, com participação efetiva no processo de tomada de decisão para o estabelecimento de suas prioridades. A segunda escola, por sua vez, também apresenta o quadro pessoal bastante reduzido. Dez docentes e três não docentes. Por outro lado, os maiores índices percentuais de custo nessas duas escolas estão concentrados em material de consumo: 47,3% na Escola D e 56,4% na Escola H.

Os índices percentuais do custo do material permanente e de outros insumos se apresentam inexpressivos no conjunto dos custos gerais.

Em relação ao custo/aluno médio, os dados da Tabela 4 mostram que o mesmo varia de R\$ 274,00 (Escola G) a R\$ 2.719,00 (Escola I). Destacaram-se também os valores mais altos de custo apresentados pelas escolas F (R\$ 2.367,00), H (R\$ 1.713,00) e C (R\$ 1.651,00). A Escola G, detentora do menor custo/aluno, pertence à rede municipal de Paragominas e recebe recursos financeiros para administração direta apenas do Governo Federal (PDDE) e alguma colaboração da comunidade. Possui mais de mil alunos e o salário médio dos professores correspondeu a apenas R\$ 635,00. Nessa escola trabalham 20 professores e somente um possui curso superior.

Quanto à Escola I (detentora do maior custo/aluno/ano), pertence à rede municipal de Belém e é uma UEI, que oferta matrículas em creches e na pré-escola, atendendo a 205 alunos. O custo do material de consumo dessa escola correspondeu a 28,1%, diferenciando-se da maioria das escolas, nas quais os gastos com esse elemento apresentaram índices bem reduzidos. Observa-se também que a média salarial dos professores correspondeu a R\$ 900,00, revelando-se 41,7% maior que a dos professores que atuam na Escola G.

A Escola F também pertence à rede municipal de Belém e se destaca como uma escola referência em educação ambiental. Trata-se de uma unidade vinculada a uma fundação, mantida especialmente com parte dos recursos da receita de impostos municipais vinculada à educação, contando também com recursos repassados pelo Tesouro Municipal e pela educação ambiental. Os professores são qualificados e bem remunerados, quando comparados à média dos salários pagos em Belém. Entre os 98 docentes, 82,7% possuem curso superior, sendo que 37,0% têm curso de especialização e 2,5% são mestres. O salário médio dos docentes é de aproximadamente R\$ 1.400,00.

Chama também atenção o custo/aluno das escolas H e C, que é de R\$ 1.713,00 e R\$ 1.651,00, respectivamente. A primeira é uma escola localizada em área rural que atende a 136 alunos em regime integral. Trata-se da escola que

possui um quadro de pessoal reduzido e que mobilizou recursos advindos de convênios e parcerias da ordem de R\$ 122.000,00. A remuneração dos docentes e não docentes é feita pelo governo municipal. Por outro lado, ao considerar que a escola funciona em regime de internato e com curso profissionalizante, o valor por aluno não é elevado. A segunda é uma escola da rede municipal de Belém, pequena, 422 alunos, e oferta somente matrículas de 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental. Apresentou um custo anual da ordem de R\$ 700.000,00 e os professores percebem, em média, R\$ 1.000,00 ao mês.

A seguir, a Tabela 5 apresenta o custo/aluno/ano das escolas segundo o tipo ou modalidade de ensino. Entretanto, vale destacar que se trata de um custo em que foi considerada apenas a categoria “pessoal”, docente e não docente. Não sendo possível incluir os custos com material de consumo, equipamentos e material permanente e serviços, uma vez que esses elementos não puderam ser discriminados por etapa e modalidade do ensino, uma vez que esses são de uso geral. Embora os recursos do PDDE sejam destinados ao Ensino Fundamental, os levantamentos sobre custos têm evidenciado que no cotidiano, a escola não discrimina o uso. Isso, de certa forma, permite questionar a pertinência da política de financiamento que subvincula recursos com exclusividade a uma única etapa de ensino, visto que, no final, no cotidiano das escolas, os recursos são utilizados indiscriminadamente. Dessa forma, a política de focalização dos gastos parece estar contribuindo mais para racionalizar a distribuição dos recursos do que potencializar seus efeitos, tendo em conta que os programas tomam por base o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, quando, na prática, os mesmos são partilhados com um número mais elevado de alunos, diminuindo assim o seu valor por aluno.

Tabela 5 - Custo-Aluno/Ano por Etapa/Modalidade de Ensino – Pará – 2003

| Escolas | Creche | Pré-escola | 1º à 4º Série | 5º à 8º Série | Ensino Médio | Ed. Jovens e adultos |
|----------|----------|------------|---------------|---------------|--------------|----------------------|
| Escola A | - | - | - | 573,00 | 637,00 | - |
| Escola B | - | - | - | - | 369,00 | - |
| Escola C | - | - | 1.145,00 | - | - | 1.212,00 |
| Escola D | - | 324,00 | 445,00 | - | - | 257,00 |
| Escola E | - | 383,00 | - | - | - | - |
| Escola F | - | 1.752,00 | 2.012,00 | 782,00 | 885,00 | 1.072,00 |
| Escola G | - | - | 127,00 | - | - | 142,00 |
| Escola H | - | - | - | 495,00 | - | - |
| Escola I | 2.427,00 | 258,00 | - | - | - | - |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados mostram que o custo/aluno da creche da Escola I, que é uma Unidade de Educação Infantil, foi de R\$ 2.427,00. Importa lembrar que o custo do material de consumo desta escola representou cerca de 28,0% e que desse custo, 62% foram gastos com gêneros de alimentação. Entretanto, quando se verifica o custo/aluno da pré-escola, constata-se que seu valor é muitas vezes menor, correspondendo somente a R\$ 258,00.

Em relação ao custo/aluno da pré-escola, observa-se que nas quatro escolas (44,4%) que oferecem essa etapa da Educação Infantil, somente o custo/aluno da Escola F destacou-se (R\$ 1.752,00), equivalendo ao valor correspondente a 25% do PIB "per capita" nacional de 2001 (R\$ 1.700,00), conforme preconizado pelos educadores no 5º Coned (2004). O custo da pré-escola nas demais escolas foi, em média, R\$ 320,00.

No que concerne ao valor do custo aluno de 1ª à 4ª série, percebe-se que o mesmo varia significativamente entre as escolas, de R\$ 127,00 (Escola G) a R\$ 2.012,00 (Escola F). Ressalte-se que a Escola G foi a que apresentou o menor valor do custo/aluno e a Escola F foi a que apresentou um dos maiores custos por aluno. Destacou-se também o custo/aluno da Escola C que, por sua vez, trabalha somente com alunos de 1ª à 4ª série e com a modalidade EJA.

Os valores de custo/aluno de 5ª à 8ª série foram os que mais se aproximaram, sendo o menor de R\$ 495,00 (Escola H) a R\$ 782,00 (Escola F). A Escola H funciona em regime de internato e oferta matrículas também para o Ensino Médio Profissionalizante. Importa lembrar que 56,0% do custo anual dessa escola são representados pelo material de consumo que, por sua vez, não foi contabilizado no cálculo de custo/aluno por tipo de ensino.

O custo/aluno do Ensino Médio também varia entre as escolas que oferecem essa etapa de ensino, porém a diferença não foi tão expressiva como a evidenciada nas etapas de 1ª à 4ª série e na pré-escola. O menor custo/aluno foi da Escola B e o maior da Escola F. A Escola B trabalha exclusivamente com o Ensino Médio e algumas turmas são da Educação Profissionalizante. Trata-se de uma escola de grande porte (1.980 alunos) e recebe recursos financeiros exclusivamente do governo estadual. Embora disponha de instalações regulares, o seu funcionamento se apresenta comprometido pela escassez de recursos materiais e de funcionários. Possui 64 professores que recebem, em média, salários correspondentes a R\$ 900,00. Ressalte-se: que 100% dos professores possuem curso superior.

As disparidades nos custos por aluno também foram evidenciadas entre as escolas que oferecem Educação de Jovens e Adultos. Os valores variaram de R\$ 142,00 (Escola G) a R\$ 1.212,00 (Escola C). A Escola G, como mencionado anteriormente, apresentou o menor custo/aluno entre as escolas. Pertence à rede municipal de Paragominas e trabalha com mais de mil alunos. Trata-se de uma das escolas indicada por representantes da Secretaria Municipal de Educação para fazer parte da amostra da pesquisa.

Por fim, com base nos custos apresentados pelas escolas, é possível inferir que apesar das disparidades, quatro escolas apresentaram custos por alunos equivalentes e ou até superiores aos valores discutidos pelos educadores no 5º Coned (2004) no que concerne a 30% do PIB “*per capita*” para a creche e 25% para o pré-escolar e demais etapas da Educação Básica, valor equivalente a R\$ 1.700,00 (PIB “*per capita*” referente a 2001). Há que lembrar, entretanto, que nesse cálculo foram incluídos tão somente os gastos com pessoal.

Contudo, a construção de um valor referência de custo/aluno na perspectiva da qualidade de ensino deve extrapolar por certo, a dimensão exclusivamente econômico/financeira, requerendo a incorporação de outras dimensões, as quais, por sua vez, são de difícil mensuração. Nesta direção, este estudo procurou dar um passo à frente, investigando a organização do trabalho das escolas, com ênfase na gestão.

Nesse sentido, o item a seguir apresenta aspectos/elementos identificados nas condições de funcionamento e gestão das escolas que poderão colaborar nas discussões sobre os custos, funcionamento e qualidade das mesmas.

4. Condições de Funcionamento e Gestão das Escolas

Em relação às condições de funcionamento e especificamente no que diz respeito ao estado de conservação dos prédios, a Tabela 6 registra as avaliações das condições de uso de alguns componentes.

Tabela 6 - Estado de Conservação dos Prédios Escolares – Pará –2003

| Escolas | Paredes | Janela | Portas | Piso | Pátio | Telhado | Instalação Alétrica | Instal. Hidráulica |
|----------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------------------|--------------------|
| Escola A | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom |
| Escola B | Regular | Ruim | Ruim | Regular | Regular | Ruim | Regular | Regular |
| Escola C | Bom | Bom | Bom | Bom | Regular | Ruim | Ruim | Regular |
| Escola D | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Regular | Regular | Bom |
| Escola E | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom |
| Escola F | Bom | Bom | Regular | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom |
| Escola G | Regular | Bom | Regular | Bom | Bom | Bom | Regular | Ruim |
| Escola H | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Regular | Ruim |
| Escola I | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom | Bom |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Nota: o estado de conservação do prédio foi avaliado pelos pesquisadores, tendo como referência as orientações do Fundescola, referentes à “adequação de prédios escolares”.

Entre os componentes, observa-se que as instalações elétrica e hidráulica foram os componentes que apresentaram maior incidência de conceitos entre regular e ruim. A análise por estabelecimento revela que todos os componentes das escolas A, E e I foram avaliados como funcionando em boas condições. A

primeira pertence à rede estadual, a segunda à municipal de Paragominas e a terceira à rede municipal de Belém. As duas últimas escolas são de Educação Infantil e foram selecionadas a partir do IEE (Inep). Este resultado, em certa medida, confirma alguns dos indicadores utilizados no IEE, ainda que em alguns casos, não tenha sido observado. As escolas G e B são as que apresentam condições mais precárias, com destaque para a segunda.

Quanto à gestão das escolas, foi possível identificar componentes comuns entre elas, tais como apresentados na tabela 7.

Tabela 7 - Elementos/Aspectos Identificados na Gestão das Escolas – Pará – 2003

| Escolas | Projeto Pedagógico | Coselho Escolar | Relação c/ a comunidade | Projetos Especiais | Escolha da Direção |
|----------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Escola A | Sim | Sim | Sim | Sim | Eleição |
| Escola B | Não | Não | Sim | Não | Indicação |
| Escola C | Sim | Sim | Sim | Sim | Eleição |
| Escola D | Não | Sim | Sim | Sim | Indicação |
| Escola E | Não | Não | Sim | Não | Indicação |
| Escola F | Sim | Sim | Sim | Sim | Indicação |
| Escola G | Sim | Sim | Sim | Sim | Indicação |
| Escola H | Sim | Sim | Sim | Sim | Indicação |
| Escola I | Sim | Não | Sim | Não | Indicação |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados registram que seis escolas (66,7%) possuem projetos pedagógicos, “contra” quatro (44,3%) que não o possuem. Considerando-se a importância desse recurso/instrumento na organização do trabalho realizado na escola, pode-se dizer que a maioria dessas escolas atua com uma proposta pedagógica. Todavia, vale registrar que em algumas das escolas que afirmaram possuir proposta pedagógica, a mesma não foi construída coletivamente, sendo que o conhecimento e acesso à ela, restringem-se ao corpo técnico pedagógico, quando muito, estendem-se aos professores. Por outro lado, foram identificados casos em que a mesma foi construída coletivamente pelos professores, direção e representantes de pais e alunos.

É possível perceber pelos dados da Tabela 7, que a maioria, seis escolas, também possui conselho escolar. Quanto à composição e atuação dos mesmos, foi observado que todos possuem representantes das diversas categorias: pais, professores, alunos, comunidade e funcionários. Em algumas escolas foi relatado que os membros do conselho são atuantes e que o mesmo desempenha papel fundamental na organização da escola, sendo referido, por exemplo, por representantes da Escola G, como um dos elementos

facilitadores do trabalho realizado. No entanto, tal como foi observado em relação ao projeto pedagógico, foi informado que, em algumas escolas, o conselho existe apenas formalmente ou que a sua atuação se restringe à gestão dos recursos recebidos pelo PDDE.

Outro item comum em todas as escolas, foi a afirmação de que se relacionam sistematicamente com a comunidade, o que vem se concretizando por meio de reuniões, eventos em geral e pela cessão dos espaços da mesma. Essa última informação que se dá por meio de solicitação específica e foi registrada, aliás, como a forma de maior incidência no relacionamento da escola com a comunidade.

Na maioria das escolas (90%), não foi observada a realização de algum tipo de trabalho de extensão a serviço da comunidade.

Os dados da Tabela 7 registram ainda que a maioria das escolas seis delas, desenvolve projetos especiais para os seus alunos, tais como cursos de idiomas, grupos de teatro e de música (Escola C), projetos voltados para a criação de hortas, farmácia alternativa, de tratamento de lixo (Escola F), projetos de psicomotricidade (Escola A), projetos de apoio aos professores e alunos de 1ª à 4ª série (Escola G), dentre outros. Segundo depoimentos colhidos na Escola F, o desenvolvimento desses projetos tem colaborado para reduzir seu índice de evasão.

Quanto ao processo de escolha dos diretores, os dados evidenciam que na maioria das escolas, sete delas, a direção foi indicada pelos órgãos centrais da administração à qual estão vinculadas. Somente em duas escolas, houve eleição para a direção (Escolas A e C). A Escola A pertence à rede estadual e a C à municipal de Belém. Embora a maioria das escolas apresente vários pontos positivos no que concerne à democratização e autonomia de gestão, a forma de escolha da direção deixa muito a desejar. Vale destacar que em algumas escolas, essa situação foi apontada como desencadeadora de conflitos, desestímulos e mal-estar, entre os segmentos das escolas.

A seguir, a Tabela 8 apresenta mais alguns indicadores que ajudam a traçar a configuração da organização e funcionamento das escolas.

Tabela 8 - Número de Alunos por Turma e por professor e Grau de Formação dos Professores (em %) – Pará – 2003

| Escolas | Alunos/ Turma | Aluno/ Professor | Prof. C/ Ens. Supup. (%) | Prof. C/ Magister. (%) |
|----------|------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Escola A | 38 | 23 | 100,0 | - |
| Escola B | 44 | 32 | 100,0 | - |
| Escola C | 22 | 18 | 60,0 | 40,0 |
| Escola D | 11 | 17 | - | 100,0 |
| Escola E | 32 | 47 | 50,0 | 50,0 |
| Escola F | 29 | 13 | 85,0 | 15,0 |
| Escola G | 38 | 51 | 20,0 | 80,0 |
| Escola H | 18 | 14 | 70,0 | 30,0 |
| Escola I | 23 | 9 | 75,0 | 25,0 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Os dados registram que a média de alunos por turma varia muito entre as escolas e que a essa se relaciona em certa medida, com a modalidade de ensino ofertado pelas mesmas. Assim, a média de alunos das escolas de Educação Infantil tende a ser menor que a média apresentada pelas escolas de Ensino Fundamental e Médio. Destaca-se a maior média de alunos (44) apresentada pela Escola B e a menor, (11), pela Escola D. A primeira está vinculada à rede de ensino estadual e oferece matrículas de Ensino Médio. A segunda se localiza em área rural e trabalha com turmas multisseriadas.

Quanto ao número de alunos por professor, observa-se que houve variação de no mínimo nove alunos (Escola I) e no máximo, 51 alunos por professor (Escola G). Importa lembrar que a Escola G destacou-se entre as demais, por apresentar o menor custo/aluno, R\$ 259,00, e a Escola I, ao contrário, apresentou o maior custo/aluno, R\$ 2.719,00.

No que concerne à qualificação dos professores que atuam nessas escolas, os dados da Tabela 8 informam que a maioria das escolas possui um quadro docente formado, na sua maioria, por professores com curso superior. Em duas escolas, A e B, todos os professores têm curso superior. Por outro lado, na Escola D, nenhum professor tem curso superior. Na Escola G a maioria (80%) também não possui curso superior.

Por fim, convém ainda destacar que na maioria das escolas, os entrevistados as avaliaram como sendo escolas de qualidade. Quando questionados sobre o que os levava a essa avaliação, indicaram os seguintes pontos: qualificação dos professores, compromisso docente, material pedagógico disponível, proposta pedagógica, relacionamento professor/aluno, avaliação contínua, autonomia dos professores, índice de aprovação dos alunos no vestibular, acesso dos alunos ao mercado de trabalho e apoio da administração.

5. Considerações Finais: Limites, Impasses e Possibilidades de Construir Referências de Custo/aluno/qualidade

Os limites do estudo realizado estão presentes nas várias dimensões do processo de levantamento das informações e devem ser considerados nas discussões acerca dos resultados da pesquisa, especialmente quando se busca referências para definições de custo/aluno/qualidade. A seguir, pontuamos aspectos limitadores relevantes.

- O tempo exíguo destinado ao levantamento dos dados, tendo em vista as dificuldades de acesso ao tipo de informação requerida, a precariedade dos registros dos gastos efetivados cotidianamente nas escolas, as dificuldades para obtermos as informações sobre os salários, tanto nas escolas quanto nas secretarias, entre outras.
- As condições de funcionamento constatadas em algumas escolas no que tange a salários do pessoal docente e não docente, número reduzido de funcionários e de professores, escassez de recursos didáticos e equipamentos, entre outros.
- Ausência de informações pedagógicas referentes às questões curriculares, ao desempenho dos alunos, à opinião dos mesmos sobre a escola, ao trabalho realizado pelos professores, entre outros.

Acredita-se que a definição de referências de custo/aluno/qualidade requer a incorporação de outros elementos que tornem mais consistentes os indicadores de qualidade. Nesse ponto, reside o principal impasse na definição do custo/qualidade e os impasses relacionam-se à ausência de definições mais consistentes e consensuais de indicadores de qualidade.

No contexto da discussão de referências de custo/aluno/qualidade, urge que seja definido o conceito de qualidade buscada nos discursos das autoridades educacionais, e, sobretudo, o que a determina. Sendo, assim, de fundamental importância a busca de respostas para duas questões: De que qualidade se está falando? Para quem se destina tal qualidade? Pode-se, para tanto, caminhar em diferentes orientações e direções. Por isso, alguns princípios, critérios e aproximações precisam ser definidos na perspectiva de balizar as discussões.

No sistema capitalista, a qualidade é, em geral, relacionada a um valor econômico determinado, sobre o qual se define parâmetros de qualidade objetivada. No senso comum, se identifica nos maiores preços, a perspectiva da existência dessa qualidade, e aquele que tem condições financeiras adquire bens de melhores padrões. A qualidade, portanto, envolve um conjunto determinado de fatores/dimensões, qualquer que seja sua orientação. São

dimensões políticas, humanas, técnicas e econômicas que dependem de um contexto espaço temporal definido.

Não existe uma metodologia específica para se definir a qualidade que deva ser buscada nas escolas, mas é preciso considerar que cada unidade escolar possui particularidades e especificidades que a distinguem das outras. Por outro lado, há necessidade de se ter padrões de referência comuns para se estabelecerem ações de intervenção para manter ou alcançar tal patamar, o que é uma das funções do Estado.

Para tanto, há necessidade do esforço conjunto dos educadores e pesquisadores que estejam à frente do processo educacional, no sentido de definir algumas características e princípios a partir das peculiaridades das escolas investigadas, para que sejam delimitadas ações escolares que encaminhem o ensino para a qualidade e, desse modo, defina o que é uma escola de qualidade, o que ela tem de diferente que a distingue das outras.

Existe uma gama muito grande discussões sobre qualidade, que apresenta alguns elementos importantes para sua definição e que envolvem desde sentimentos, compromissos e valores dos atores escolares, passam por fins e meios definidos pelas unidades, formas de percepção dos sujeitos sobre os ambientes internos e externos. Essas constituem a dimensão política. Há elementos que envolvem as características pessoais e culturais dos atores, as relações que se estabelecem no interior das escolas, definindo-se como a dimensão humana. Há, ainda, os procedimentos e técnicas de organização administrativa e pedagógica, o planejamento e a avaliação dentro e fora da sala de aula, essas entendidas, como dimensões técnicas (Falcão Filho, 1997; Paro, 2002). Essas dimensões estão, de algum modo, presentes nas ações escolares.

Outras dimensões referem-se a princípios que refletem a interação dos elementos acima citados e que conduzem para resultados definidos a partir de tais relações. Os mesmos são emprestados das organizações não educativas, que envolvem uma racionalidade técnica, científica e social, expressa que na busca constante de maior eficiência, eficácia e relevância social para o processo.

Aqui volta outra uma questão, que é a busca de parâmetros de qualidade que não se circunscrevam aos princípios mensuráveis apenas, mas a outras racionalidades do imaterial, da qualidade das relações estabelecidas no espaço escolar (Paro op. cit.).

Os indicadores da pesquisa como: salários; jornada e condições de trabalho; qualificação e escolaridade; despesas com material de consumo, equipamentos e material permanente; formas de gestão e organização escolar; participação da comunidade e relações interpessoais, podem não

ser suficientes para identificar uma escola de qualidade, mas sem os eles, é impossível se pensar em qualidade.

Com base nas observações, análises dos formulários e entrevistas aplicadas aos sujeitos investigados (diretor, professor, pais de alunos, alunos, técnicos), identificamos alguns fatores predominantes nas falas desses atores, que podem estar contribuindo para que as escolas da amostra, sejam avaliadas por esses sujeitos como em condições de oferecer um ensino de qualidade. São esses os fatores: a) liberdade de cada docente para desenvolver suas atividades pedagógicas dentro da sala de aula; b) a qualificação, dedicação e compromisso da maioria dos professores; c) participação da comunidade do entorno no trabalho da escola, com o uso permanente de suas instalações; d) a existência de material pedagógico; e) relação professor/aluno adequada; e f) gestão democrática.

Determinar padrões de custo/aluno de uma escola de qualidade, como se pôde observar ao longo do texto, não é tarefa fácil, sobretudo porque a um só tempo, envolve e decorre de um conjunto de relações nem sempre passíveis de mensuração, mas sentidas e percebidas sempre. Assim, só por meio de um processo de observação mais prolongado e calcado em parâmetros estabelecidos claramente se pode identificar tais padrões.

Contudo, entendemos que os indicadores levantados nesta pesquisa contribuirão sobremaneira para delinear um bom caminho de orientações possíveis. Entretanto, consideramos que os resultados alcançados devem ser percebidos, mais como indicativos de discussões, que propriamente valores de referência de custo/aluno/qualidade.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Ministério da Educação. *O Custo-aluno no Ensino Médio*. Brasília, 2002.

FALCÃO FILHO, José Leão M. A qualidade na Escola. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio nº 16, vol. 5 julho/setembro 1997, p. 313-325.

CADERNO DO 5º CONED, Forum Nacional em Defesa da Escola Publica Recife: UFPE, 2004.

FORUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno-qualidade*. Brasília, 1995 (digitado).

GEMAQUE, Rosana. *Custos de Funcionamento de Escolas: o caso de três escolas de um município paraense que recebe complementação do Fundef*. Recife, 2003 (trabalho apresentado no XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-brasileiro de Política e Administração da Educação).

LUCE, Maria B. e Farenzena, Nalu. *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, NEPGE, 1998.

MERCHEDE, Alberto. Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília-DF, N° 192, p.30-47, 1998.

PARO, Vitor H. O custo do ensino público no Estado de São Paulo - estudo de custo-aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n°. 43, p.3-29, 1982.

Qualidade do Ensino: a contribuição dos pais. São Paulo: Xamã, 2000.

Escritos Sobre Educação. São Paulo: Xamã, 2001.

PINTO, José Marcelino. *Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

SOUZA, Orlando Nobre B. de; OLIVEIRA, Ney Cristina M. de. Cultura, Educação e Participação Social: desafios educativos no contexto amazônico. In: ARAÚJO, Ronaldo M. de L.(Org.). *Pesquisa em Educação no Pará*. Belém: EDUFPA, 2003. p. 203-223

VERHINE, Robert E. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. In: *Revista Educação*. PUC-RS, Porto Alegre-Volume 21, n°. 35, p.107-122, 1998.

XAVIER, Antônio C. Da R. MARQUE, Antônio E. S. *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º grau na Região Norte*. MEC, Brasília, 1986.

CUSTO ALUNO/ANO EM ESCOLAS COM CONDIÇÕES DE QUALIDADE NO ESTADO DO PARANÁ

Andréa Barbosa Gouveia¹
Ângelo Ricardo de Souza¹
Ana Lorena de Oliveira Bruel²
Monica Ribeiro da Silva¹
Isabelle Alves Soares³

A discussão acerca do custo/aluno/ano não é nova no Brasil, mas ao longo da década de 90, tal questão foi recolocada na ordem do dia por duas medidas legais, primeiro pela Emenda Constitucional Nº 14/1996, que instituiu o Fundef e, com ele, a necessidade de um valor mínimo por aluno ano a ser nacionalmente definido e abaixo do qual nenhum estado deverá deixar seu investimento em educação. A mesma Emenda indica que a União, os estados e municípios deverão ajustar seus esforços financeiros de forma a garantir que tal valor por aluno “corresponda a um padrão mínimo de qualidade de ensino”, (BRASIL, 1996). Padrão esse também definido nacionalmente. Afora as polêmicas em torno do valor mínimo por aluno fixado nacionalmente pelo Fundef⁴, destaca-se aqui, que a partir da Emenda Constitucional 14/96, o debate e as definições não deveriam restringir-se ao custo aluno/ano e sim, abranger também, o custo aluno/ano que garantisse um ensino de qualidade. A segunda medida legal, que também indica a necessidade de uma discussão sobre custo articulada à qualidade de ensino é definida na LDB 9394/96, que no artigo 74 estabelece: “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

¹ Professores do Setor de Educação da UFPR. andreabg@ufpr.br, monicars@ufpr.br

² Professora da Rede Municipal de Ensino de Curitiba e da Unicenp. analorena@unicenp.br

³ Acadêmica de Pedagogia. Bolsista IC-UFPR. belle.as@ig.com.br

⁴ Estudos (DAVIES, 1999; OLIVEIRA, 2001; RODRIGUEZ, 2001) mostram que a fórmula definida na Lei 9424/96 acerca do valor mínimo nacional por aluno não tem sido respeitada pela União, isto tem causado prejuízos aos estados que poderiam receber complementação do governo federal para o ensino fundamental. Tal debate já esteve em pauta em Comissões do Congresso Nacional e em 2004 o estado do Rio Grande do Norte entrou com um processo no Supremo Tribunal Federal contestando o mínimo nacional definido pela União para o Fundef. As decisões até agora são favoráveis ao governo federal.

A discussão sobre qualidade de ensino, que tampouco é nova, encerra inúmeras possibilidades de enfrentamento. Considerando a função social da escola, como a de promover a formação cultural das novas gerações, ou seja, pela garantia de que as novas gerações se apropriem do conhecimento historicamente produzido (PARO, 1998), é difícil caracterizar uma escola de qualidade sem conhecer o produto do seu trabalho, qual seja, o aluno educado. Entretanto, fazer isto não é uma tarefa fácil. O que indica que o aluno efetivamente aprendeu? Os índices de rendimento (aprovação, reprovação), as notas finais? O desempenho nos exames realizados pelo sistema? Certamente não há consenso na literatura educacional acerca disto e no âmbito desta pesquisa, o enfrentamento desta questão é igualmente difícil.

Assim, em que pese nossa preocupação com a qualidade, estar articulada à plena realização do direito à educação, o que implica que a escola cumpra sua função social, não podemos tomar, no âmbito desta pesquisa, a questão da qualidade como a medida da realização daquela função. Desse modo, tomamos aqui, a qualidade como condições disponíveis para a realização do ensino. Esta opção não implica em abandono da discussão de fundo sobre a qualidade, mas no reconhecimento de até onde esta pesquisa tem condições de contribuir com o debate.

Entretanto, fazemos estas indicações para realçar a importância de se pensar condições de qualidade, posto que os anos 90 do século XX, também colocaram um acento muito forte no debate sobre a qualidade, de certa forma, em substituição a própria idéia de igualdade. Essa polêmica precisa ser compreendida no contexto do debate geral sobre o papel do Estado frente à educação da maioria da população. Enguita, discutindo o significado da defesa da qualidade de ensino no contexto das reformas educacionais dos anos 90, indica tal problema nos seguintes termos:

É importante assinalar como as mudanças terminológicas ou, mais especificamente, nas palavras de ordem centrais, expressam precisamente por isso as mudanças de clima ideológico. O termo "qualidade" poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, tratava-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas acessem ao ensino geral não especializado, etc. A "igualdade de oportunidades" era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de ordem da "igualdade de oportunidades" coloca ênfase no comum, a da "qualidade" enfatiza a diferença. (ENGUITA, 1995, pág.105)

Nesta discussão, podemos reconhecer a ênfase na qualidade, sendo associada à capacidade de cada escola enfrentar seus problemas e construir

seu projeto pedagógico. Sendo a qualidade aqui defendida à luz de uma incorporação da diferença, como condição de manutenção da política educacional. Tal posição, no limite, corrobora a idéia de competição entre escola e de políticas de “rankiamento” e de premiação.

A idéia de tomar as condições de qualidade em escolas intencionalmente selecionadas no âmbito desta pesquisa, pode-se dizer, vai na contramão do debate acima referido. Procura-se aqui retomar a ênfase na igualdade, na medida em que importa conhecer os custos de funcionamento de escolas indicadas como de qualidade, para sustentar o debate sobre o investimento necessário em educação que torne essas condições universais. Por isso, a necessidade, inclusive, de se reconhecer as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino e seus impactos no custo, posto que o desafio é estabelecer parâmetros de qualidade na diversidade do sistema educacional.

1. A Pesquisa no Paraná

A necessidade de buscar as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino nos fez tomar a questão do custo a partir da escola, ou seja, a pesquisa preocupou-se com a questão dos custos diretos de instalação e manutenção⁵ da escola e não incluiu custos do sistema de ensino. Tal posição foi uma das definições nacionais para a construção da pesquisa. Para a definição das escolas a serem pesquisadas no Paraná tomou-se como ponto de partida a indicação do Inep feita com base no Índice de Escolha de Escola⁶ (IEE). De posse da relação das escolas, a partir da aplicação do IEE, realizamos contatos com informantes privilegiados que pudessem confirmar ou não a indicação da escola e, por fim, contatamos as escolas. Esse processo resultou em informações que confirmaram algumas escolas indicadas e outras não. Para a definição final daquelas que comporiam o estudo, o grupo de pesquisa agregou, como mais um critério, o acesso à cidade onde estava a escola.

⁵ A pesquisa toma um conjunto de fatores que implicam tanto custos de implantação da escola (instalações) quanto custos de funcionamento (pessoal, material de consumo) (XAVIER e MARQUES, 1988). Tais elementos não são tratados em separado, apesar dos dados que dispomos serem suficientemente desagregados para isto. De qualquer modo a discussão de fundo desta pesquisa é o custo de reposição de uma escola de qualidade, ou, dito de outro modo, se um administrador público quiser replicar uma das escolas terá aqui indicações do seu custo de funcionamento e de instalação.

⁶ O IEE, construído pelo Inep, considerou as informações disponíveis na base de dados do Censo Escolar 2002, assumindo valores de 0 (pior valor) a 1 (melhor valor). Nesta versão, foram consideradas 4 dimensões, sem qualquer ponderação (peso), a saber: infra-estrutura, perfil do docente, perfil dos alunos, perfil da oferta.

Optamos por concentrar a pesquisa em três municípios (Curitiba, Maringá e Londrina) de acesso mais fácil ao grupo, considerando pesquisas realizadas anteriormente, mas, principalmente, por entendermos que as melhores escolas provavelmente estariam nas cidades maiores e mais desenvolvidas do estado. Confirmamos esta hipótese com um levantamento no IEE acerca da localização das escolas do índice. Somando o total daquelas localizadas em um daqueles três municípios, tivemos um percentual alto na maior parte das categorias de escolas. Chama a atenção, a participação desses três municípios, especialmente na categoria de escolas do Ensino Fundamental completo (1ª à 8ª série), na qual, a incidência dos estabelecimentos desses municípios atinge a quase 90%.

Tabela 1 - Participação das Escolas de Curitiba, Londrina e Maringá na Composição do IEE - Paraná – 2003

| Nível de Ensino | Escolas Indicadas pelo IEE localizadas em Curitiba, Londrina ou Maringá (%) |
|------------------|---|
| Creche | 34 |
| Pré-Escola | 35,8 |
| Ens.Fund. 1ª/4ª | 40,9 |
| Ens.Fund. 5ª /8ª | 10,7 |
| Ens.Fund. 1ª /8ª | 86,8 |
| Ensino Médio | 17,3 |

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade.

Em resumo, definimos compor a amostra com escolas que atendessem os seguintes critérios: tivessem um bom IEE, fossem confirmadas como escola de qualidade por um informante privilegiado, estivessem em uma destas cidades e concordassem em integrar a pesquisa.

Vale ainda registrar algumas exceções nesse caminho. Ainda em 2003, com a amostra já composta e com a definição do instrumento nacional para coleta de dados, realizamos um teste na Escola Erasmo Piloto, escola da rede municipal de Curitiba, e ao final do mesmo, concluímos que essa escola deveria integrar a amostra, devido a diversos aspectos de infra-estrutura, gestão e organização pedagógica.

A coordenação nacional da pesquisa definiu que a amostra deveria ser composta por até 12 escolas e, desta forma, além da falta da definição da escola rural, precisaríamos incluir mais uma escola. A escola escolhida foi o Centro de Educação Integral Expedicionário da Rede Municipal de Curitiba, posto que esse apresentava um IEE compatível com as demais escolas da amostra e havia sido indicado pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba como uma escola de qualidade.

A escola rural não foi definida partindo do IEE. Recebemos uma lista do Inep com as escolas rurais a serem pesquisadas no Brasil. No caso do Paraná, não havia escolas definidas, mas o formato da oferta da escola rural que deveria ser pesquisada, escolas nucleadas, com indicação de municípios e vilas rurais. De posse dessa lista, contatamos a coordenação da educação no campo da Secretaria Estadual de Educação (SEED) para que nos indicasse qual deveria ser a escola a pesquisar. Conseguimos o retorno da SEED já no final do ano e essa não confirmou a indicação de nenhuma escola da lista de municípios e vilas rurais do Inep. Dado o atraso nos recursos e a dificuldade de deslocamento para municípios do interior, decidimos buscar na Região Metropolitana de Curitiba uma escola nucleada. Em contato com as secretarias municipais de educação encontramos a escola João Sperandio, em Araucária, que oferece Ensino Fundamental e atende o formato de ser nucleada. Contudo, isso apenas se definiu em dezembro e o contato com a escola só teve sucesso no final do mês de janeiro. A escola passou a compor a amostra, entretanto, ao realizar a visita para coleta de dados a equipe de pesquisadores constatou que a escola estava em reforma geral. O prédio antigo foi demolido e outro estava sendo construído. Em que pese os problemas com as instalações, a escola apresentou outras condições interessantes de oferta, o que nos levou a mantê-la entre o grupo de escolas pesquisadas.

A inclusão de uma 13ª escola no nosso estudo deveu-se ao trabalho de campo da equipe de pesquisa que se deslocou até Londrina. Os pesquisadores avaliaram que apesar dos contatos telefônicos com a secretaria municipal de educação e com uma das instituições, uma delas não respondia ao perfil de uma escola em condições de qualidade, assim decidiram realizar o estudo em mais uma escola.

O quadro abaixo informa a composição final das escolas estudadas no Paraná.

Quadro 1 - Caracterização das Escolas Investigadas – Paraná - 2003

| Código Escola | Nome da escola | Dependência Administrativa | Localização | Município | IEE | Nível / modalidade |
|---------------|---|----------------------------|-------------|-----------|------|-----------------------------|
| 41144740 | Monsenhor Kimura | Municipal | Urbana | Maringá | 0.84 | Educação infantil |
| 41365208 | Durvalina P. O. de Assis | Municipal | Urbana | Londrina | 0.81 | Educação infantil |
| 41023641 | Ayrton Plaisant | Estadual | Urbana | Maringá | 0.92 | Pré à 4ª série |
| 41032047 | Melvin Jones | Municipal | Urbana | Londrina | 0.87 | Pré à 4ª série |
| 41032144 | Moacyr Teixeira | Municipal | Urbana | Londrina | 0.86 | Pré à 4ª série |
| 41129296 | Expedicionário | Municipal | Urbana | Curitiba | 0.89 | Pré à 4ª série * |
| 41129121 | Erasmus Pilotto | Municipal | Urbana | Curitiba | 0.86 | Fundamental |
| 41123620 | João Sperandio | Municipal | Rural | Araucária | 0.83 | Fundamental |
| 41024419 | Oberon F. Dittert | Estadual | Urbana | Maringá | 0.95 | Fundamental, Médio |
| 41032225 | Newton Guimarães | Estadual | Urbana | Londrina | 0.92 | Fundamental, Médio |
| 41024060 | Instituto Estadual de Educação – IEM | Estadual | Urbana | Maringá | 0.92 | Fundamental, Médio e Normal |
| 41133757 | Técnica da UFPR | Federal | Urbana | Curitiba | 0.91 | Médio e Profissional |
| 41031288 | Inst. Londrinense de Ed. p/ Surdos ILES | Estadual | Urbana | Londrina | 0.87 | Escola Especial |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/ Pesquisa Custo Qualidade.

Nota: * escola de tempo integral

Dada a indicação completa dos casos a serem estudados, cabem algumas considerações sobre a metodologia de trabalho adotada na pesquisa. O grupo de pesquisa é composto no Paraná, por 5 pesquisadores, 3 professores da UFPR, 2 colaboradores e por 10 bolsistas de iniciação científica, financiadas pelo Inep. O grupo foi dividido em subgrupos que se responsabilizaram principalmente, pelas escolas do interior. Parte da coleta de dados nas escolas de Curitiba foi realizada com a participação do grupo todo, como forma de preparação para o trabalho no interior. Cabe destacar que o contato com as escolas foi feito em 2003, mas que, na maioria delas, a pesquisa foi realizada em 2004. Esta observação é pertinente, na medida em que, ao realizar a maior parte do trabalho de campo no interior do estado, em 2004, enfrentamos certos problemas de entrada nas escolas, que com o início de um novo ano letivo tinham certas restrições de tempo para nos atender. Enfrentamos especialmente o problema de lotação de professores nas escolas estaduais devido a uma

medida da SEED que demitiu e recontratau os professores *celetistas*, não efetivos, entre janeiro e fevereiro e, com isto, na segunda semana de fevereiro o quadro de professores ainda não estava completo.

A divisão do trabalho em equipe nos levou a algumas diferenças na coleta de dados, entre as quais, merecem destaque pelo menos duas, a seguir pontuadas.

- As informações sobre material de consumo utilizado na escola foram coletadas de duas formas: a partir das notas fiscais e notas de recebimento de material, principalmente nas escolas de Maringá, e, a partir de informantes das escolas, tais como o responsável pelo almoxarifado e a cantineira, principalmente em Londrina.
- Os dados sobre os trabalhadores da escola, na maioria dos casos, foram coletados diretamente com os mesmos. Apenas no caso da escola rural, esses dados foram coletados na secretaria de educação. Isto tem o seguinte problema: a base de dados é de 2003, mas parte dos professores das escolas que foram visitadas em 2004, havia sido trocada. Entendemos que como nosso interesse fundamental é o custo, as possíveis variações de tempo de serviço ou similares seriam pouco significativas no conjunto, uma vez que os professores substituídos são, via de regra, de perfil muito parecido. Esta afirmação é possível, visto que, principalmente no caso das escolas estaduais onde houve troca de pessoal, isso se deu no mesmo tipo de contratação, *celetistas* por *celetistas*, o que não altera de forma significativa o custo.

Nas tarefas de alimentação do banco de dados e de construção do relatório, nos deparamos com questões que merecem ser apresentadas aqui. A primeira dessas questões diz respeito aos valores de custo com água e esgoto, que são sempre iguais, posto que tal custo é lançado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado – Sanepar de forma padronizada, estimando que do custo total da conta de água, 50% se refere a esgoto.

Um segundo aspecto se refere à coleta de dados junto aos professores, na qual levantamos o salário mensal e a carga horária de trabalho dos mesmos. Registramos apenas o salário que correspondia ao seu vínculo junto à escola em que a pesquisa estava sendo realizada. Dessa forma, para a maioria das escolas, não obtivemos a informação sobre trabalho ou não, do professor em outra escola. Ou melhor, temos essa informação, mas ela não foi lançada no banco de dados, posto que, segundo orientação

do Inep, as planilhas geradas a partir do banco de dados⁷ considerariam o salário como o salário total frente às horas trabalhadas, independentemente do vínculo, e este dado nós não temos. Outra observação acerca do salário é a de que ele foi levantado junto aos professores no seu valor mensal e lançado na base de dados como valor anual, para isso, multiplicamos o salário por 13,3, considerando 12 salários mensais, 13º salário e 1/3 de férias. Não tivemos casos de bônus ou similares em nenhuma das escolas estudadas. Por fim, é importante destacar ainda que, em relação aos custos com pessoal docente e não docente, não consideramos nesta pesquisa, os custos com direitos trabalhistas e encargos sociais para além do 1/3 de férias e do 13º. salário já mencionados, como é o caso da previdência social e demais encargos.

Quanto à carga horária mensal de trabalho dos docentes e não docentes, também o dado bruto recolhido foi da carga horária semanal, que para ser informada no banco de dados, foi multiplicada por quatro semanas.

Por fim, um terceiro problema diz respeito ao fato de que as planilhas geradas a partir do banco de dados não contemplam um tratamento dos custos de terreno e prédio que tomassem o desgaste ou a deflação do investimento a partir do tempo de vida da escola. Desta forma, para discutir a composição do custo incorporando às instalações, utilizamos uma metodologia baseada no custo do capital investido no prédio e terreno⁸. Para isso, aplicamos uma taxa de juros de 12%⁹ ao ano ao valor atual do terreno, terra nua na região em valores de mercado, e da construção,

⁷ A tabulação dos dados de custo foi realizada em um programa criado pelos técnicos do Inep e que foi alimentado em cada estado.

⁸ Tal metodologia se aproxima do cálculo utilizado por CASTRO (1973) ao estudar os custos de escolas em MG. A explicação do autor para a sua metodologia é a seguinte: "Baseamo-nos na teoria de que estamos diante de um tipo de depreciação por evaporação e calculamos o fluxo de consertos que corresponde exatamente ao grau de evaporação. Supondo a existência de tal fluxo de manutenção, o preço sombra do capital será simplesmente o juro do valor do prédio e do terreno. Em outras palavras, o custo de oportunidade total do investimento em capital fixo é a soma de: a) os juros imputados ao custo da construção, b) os juros imputados ao valor do terreno; e c) o valor do fluxo de manutenção". (p.37) Nesta pesquisa tomamos o cálculo do investimento do capital tal qual o raciocínio do autor, entretanto, os custos com manutenção não foram agrupados em custos de capital, mas em custos correntes (parte em material de consumo para manutenção e parte em outros insumos – mão de obra – principalmente). Não computamos os gastos com reformas estruturais que poderiam ter ocorrido neste ano, como de fato aconteceu em quatro das escolas da amostra, pois avaliamos que esses valores são agregados ao valor integral do prédio. Todavia, isto é um problema que consideramos em aberto, pois não parece ser possível se ignorar a depreciação do prédio, e o cálculo de manutenção anual, como proposto pela literatura, não parece ser capaz de dar conta dessa questão.

⁹ Considerando o disposto no artigo 192 da Constituição Federal de 1988: "as taxas de juros reais, nela incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano".

valor do metro quadrado novo construído na cidade. O valor do investimento anual foi dividido pelo número de alunos matriculados para se obter o custo aluno ano de instalações.

2. Os Estudos de Caso: as escolas

Procuramos caracterizar as treze escolas pesquisadas indicando em que medida cada uma delas atende à idéia de condições de oferta de qualidade. Para isto optamos por trabalhar com uma tipificação, uma vez que há diferenças fundamentais entre as escolas, dependendo do nível e da modalidade de ensino ofertada. Desta forma dividimos as escolas em: escolas de Educação Infantil (EI), escolas de pré a 4ª séries (Pré/4ª.), escolas de Ensino Fundamental completo (EF completo), escolas com Ensino Fundamental e Médio (EF/EM), escolas com Ensino Fundamental e Médio Profissional (EF/EMP), escola de Ensino Médio Profissional (EP), escola de Ensino Especial (EE).

Tabela 2 - Número de Alunos por Docente, por Não Docente, por Profissional e por Turma – Paraná - 2003

| Escolas | Aluno/ Docente | Aluno/ não docente | Matriculas | Profissionais | Matriculas/ Profissionais | Turmas | Alunos/ Turmas |
|---------------------------|-------------------|-----------------------|---------------|---------------|------------------------------|-------------|-------------------|
| M. Kimura | 11,4 | 11,4 | 57 | 10 | 5,7 | 3 | 19 |
| Durvalina A. | 15,9 | 11,5 | 127 | 19 | 6,7 | 5 | 25 |
| <i>Média EI</i> | <i>13,6</i> | <i>11,5</i> | <i>92</i> | <i>14,5</i> | <i>6,2</i> | <i>4</i> | <i>22,2</i> |
| Ayrton P. | 22,5 | 40,2 | 563 | 39 | 14,4 | 20 | 28,2 |
| Expedicionário | 20,0 | 25,2 | 479 | 43 | 11,1 | 13 | 36,8 |
| Melvin J. | 9,0 | 7,0 | 76 | 16 | 4,8 | 5 | 15,2 |
| Moacyr T. | 20,8 | 72,8 | 873 | 54 | 16,2 | 26 | 33,6 |
| <i>Média Pré/4ª</i> | <i>18,1</i> | <i>36,3</i> | <i>498</i> | <i>38</i> | <i>11,6</i> | <i>16</i> | <i>28,4</i> |
| Erasmus P. | 20,0 | 40,8 | 1.060 | 79 | 13,4 | 30 | 35 |
| João S. | 15,2 | 14,0 | 517 | 48 | 10,8 | 22 | 24 |
| <i>Média EF completo</i> | <i>17,6</i> | <i>27,4</i> | <i>788,5</i> | <i>63,5</i> | <i>12,1</i> | <i>26</i> | <i>29,4</i> |
| Newton G. | 34,4 | 52,3 | 1.204 | 58 | 20,8 | 32 | 38 |
| Oberon D. | 26,8 | 24,7 | 939 | 73 | 12,9 | 30 | 31 |
| <i>Média EF e EM</i> | <i>30,6</i> | <i>38,5</i> | <i>1071,5</i> | <i>65,5</i> | <i>16,8</i> | <i>31</i> | <i>34,5</i> |
| ILES | 7,4 | 14,8 | 163 | 33 | 4,9 | 24 | 7 |
| IEM | 28,7 | 47,8 | 2869 | 160 | 17,9 | 88 | 33 |
| Técnica UFPR | 11,6 | 40,0 | 1.000 | 111 | 9,0 | 29 | 34 |
| <i>Média outros tipos</i> | <i>15,9</i> | <i>34,2</i> | <i>1344</i> | <i>101,3</i> | <i>10,6</i> | <i>47</i> | <i>24,6</i> |
| Média Geral | 18,7 | 31,0 | 763,6 | 57,2 | 11,4 | 25,2 | 27,7 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Temos duas escolas de Educação Infantil na pesquisa, uma em Maringá e outra em Londrina. São escolas pequenas, com infra-estrutura bastante diferenciada entre si. O CEI Monsenhor Kimura (Maringá) ocupa um prédio novo, planejado para o atendimento a crianças pequenas e que, visivelmente, tem um eixo pedagógico como suporte para as edificações. Enquanto o CEI Durvalina de Assis (Londrina) ocupa um prédio que originalmente foi construído como posto de saúde e por isso é muito pequeno em relação às necessidades e é até inadequado para o atendimento da Educação Infantil.

Se do ponto de vista da infra-estrutura há uma diferença muito forte entre as duas instituições, pode-se afirmar que em termos de profissionais para o atendimento às crianças as escolas se aproximam. Ainda assim, na primeira a média de alunos por turma é menor do que na segunda, o mesmo podendo ser dito sobre a relação entre número de alunos por docente e profissional da escola. O que pode sugerir que no CEI Monsenhor Kimura há um conjunto de condições pedagógicas mais apropriadas para o desenvolvimento do ensino de qualidade do que no CEI Durvalina de Assis. Isto ainda se confirma, por exemplo, na composição do quadro de pessoal, pois no CEI Monsenhor Kimura há uma pedagoga que dirige os trabalhos pedagógicos e uma diretora eleita entre os trabalhadores docentes, que dirige a escola como um todo. Já no CEI Durvalina de Assis, a diretora é também a responsável pelo acompanhamento do trabalho pedagógico, além de desenvolver suas funções de dirigente principal da instituição. De toda forma, chama a atenção, a média de alunos por turma em ambas as escolas, que atinge algo em torno de 20 crianças por sala, o que, mesmo com o possível suporte de mais adultos em cada turma, parece ser um número alto, pois há que se considerar o atendimento muito particular que a criança da primeira etapa da Educação Infantil de zero à três anos requer.

De toda forma, essas relações não podem ser tomadas isoladamente das outras condições de qualidade. A questão salarial é um fator importante e nesse aspecto, parece haver uma inversão entre essas duas escolas, pois como veremos mais adiante, o custo/ aluno/ano com pessoal é bem maior no CEI Durvalina de Assis.

Quanto às escolas de pré à 4ª série, temos quatro escolas pesquisadas em 3 cidades. Para cada uma delas cabe destacar algumas peculiaridades. O CEI Expedicionário, em Curitiba, oferece uma parte das vagas em tempo integral. A Escola Melvin Jones, em Londrina, tem um número muito pequeno de alunos, frente à sua capacidade de atendimento. A Escola Estadual Ayrtton Plaisant é uma das poucas que ofertam as séries iniciais do Ensino Fundamental, pois essa etapa foi municipalizada ao longo dos anos 90. A escola Moacir Teixeira é a maior das quatro e parece ser a que mais se aproxima do padrão médio das escolas desta etapa no estado do Paraná.

O CEI Expedicionário é uma escola construída em um prédio que tomava a educação de tempo integral como referência pedagógica, isto é, mais do que um prédio escolar, essa escola possui uma estrutura que comporta o atendimento das crianças dessa etapa por um período de até nove horas diárias. Possui todas as condições necessárias como ginásio de esportes, refeitório, laboratórios e etc. Todavia, com o passar do tempo e com a mudança do perfil da comunidade atendida, a escola diversificou a oferta, passando a oferecer parte das suas vagas em tempo dito parcial, 4 horas diárias. A Escola Melvin Jones passou por uma grande reforma estrutural no último ano, financiada em parte pela prefeitura da cidade e em parte pelo *Lions Club de Londrina*, instituição que apadrinha a escola, uma vez que ela carrega o patrono desse clube como seu patrono também. A Escola Ayrton Plaisant tem problemas de infra-estrutura e necessidade de reformas grandes no prédio, mas, apesar disto, demonstra ter um desenvolvimento pedagógico bastante interessante. A Escola Moacyr Teixeira por seu turno, apresenta instalações muito adequadas para o atendimento dos seus quase 900 alunos, com ginásio de esportes, biblioteca comunitária e amplo pátio.

No que tange as relações alunos, profissionais e turmas, temos, nesse agrupamento de quatro escolas, uma que se particulariza. Trata-se da Escola Melvin Jones que apesar de toda reestruturação física recebida em 2003, atende um número muito pequeno de alunos, havendo para cada grupo de seis crianças, um adulto na escola e que, certamente, teria condições de atender pelo menos três vezes mais. Isto decorre da ausência de crianças na faixa etária de 6 à 10 anos na região onde a escola se localiza. Nas Escolas Moacyr Teixeira e CEI Expedicionário, encontramos um número elevado de alunos por turma. No primeiro caso, isto se explica pelo maior número de matrículas, já na outra escola, o fato se deve ao número de professores da escola, que se equivale ao de não docentes. Enquanto na Escola Moacyr Teixeira, temos um funcionário não docente para cada quatro docente, no CEI Expedicionário temos uma relação de um para um. Nessa escola, isso se deve em parte, ao fato de ser ela uma escola de tempo integral, o que demanda uma estrutura de profissionais, bem maior do que nas escolas ditas regulares. Essa estrutura implica maior número de não docentes para o período de almoço, por exemplo, e justifica o seu aumento. Entretanto, o número médio de alunos por turma pode indicar a necessidade de que o quadro de professores também fosse ampliado proporcionalmente. Todavia, no CEI Expedicionário, que compõe a Rede Municipal de Ensino de Curitiba, houve, como em toda a rede, a implantação recente de um programa de realocação de quadros, aumentando significativamente a relação alunos/docente.

Temos duas escolas que ofertam Ensino Fundamental completo. Uma na zona urbana de Curitiba e outra na zona rural de Araucária, região metropolitana de Curitiba. O atendimento ao Ensino Fundamental completo foi uma das características importantes para a avaliação das condições de qualidade da Escola João Sperandio, posto que na zona rural, a maior parte dos municípios paranaenses mantém escolas de 1ª à 4ª série. A Escola Erasmo Pilotto também é municipal e é das poucas escolas de Curitiba com Ensino Fundamental completo, pois, de aproximadamente 160 escolas municipais que atendem o Ensino Fundamental, apenas 10, o oferecem Ensino Fundamental completo de 1ª à 8ª série. A tipologia da Escola Erasmo Pilotto é decorrente de demanda da comunidade.

Quando da pesquisa, a Escola João Sperandio se apresentava, como comentado anteriormente, em condições muito precárias no que se refere às instalações, uma vez que o prédio escolar fora totalmente demolido para dar lugar a um novo e remodelado edifício. As crianças e profissionais estavam temporariamente abrigados em um galpão localizado ao lado da escola, no qual as salas de aula eram separadas por divisórias removíveis, colocando em questão as condições para a qualidade do ensino. Já a Escola Erasmo Pilotto, passou por uma reforma grande em 2003, especialmente na pintura e estrutura do telhado. Após esta reforma, é possível afirmar que a escola apresenta condições físicas bem acima da média das escolas públicas do estado, por contar com ginásio de esportes, diversas quadras para esportes múltiplos, laboratórios, auditório, biblioteca comunitária, etc.

As duas escolas em questão, possuem diferenças quanto à população que atendem, às características de seus profissionais e às redes de ensino a que pertencem. Contudo, é possível afirmar que ambas apresentam, em suas condições ideais, superando pois os problemas físicos da Escola João Sperandio, possibilidades de desenvolvimento de um ensino de qualidade. A Escola Erasmo Pilotto possui um número maior de profissionais por aluno, mais de 13, do que a Escola João Sperandio, que possui 10 alunos por profissional. Também na primeira, temos uma média de 35 alunos por turma, enquanto que na segunda, são 24 alunos e, ainda, a Erasmo Pilotto tem 20 alunos por docente e a João Sperandio tem pouco mais de 15 alunos por professor. Neste aspecto, temos um certo padrão nas escolas com mais matrículas, como é o caso da Escola Erasmo Pilotto, que aponta para um número mais elevado de alunos por turma, por docente e por profissional, sugerindo a hipótese de que quanto maior a capacidade de atendimento, há mais probabilidade de

redução das condições de qualidade no que tange às relações número de alunos/profissionais/turmas.

As escolas que oferecem Ensino Fundamental e Médio na rede pública paranaense são estaduais. Na pesquisa, foram incluídas duas escolas deste tipo. A Escola Oberon Dittert tem como peculiaridade o fato de ser uma escola de aplicação dentro do campus da Universidade Estadual de Maringá – UEM. Tem uma construção ampla, no padrão dos Centros de Atenção Integral à Criança – CAIC. Funciona mediante um convênio entre a UEM e a Secretaria da Educação do Paraná, o que lhe possibilita a existência de um quadro de funcionários não docentes um pouco diferenciado. Conta, por exemplo, com um bibliotecário e um técnico para o laboratório de informática. A outra escola deste tipo é o Colégio Estadual Newton Guimarães, considerado referência, especialmente para o Ensino Médio, na cidade de Londrina. As condições físicas dessa escola não são as ideais, pois apesar do prédio escolar ser amplo e de possuir espaços apropriados para leitura, prática de atividades físicas e para reuniões, as salas de aula não pareceram ser muito adequadas ao tamanho das turmas, bem como, o espaço externo da escola deixa um pouco a desejar, uma vez que foi diminuído com a construção de anexos necessários ao crescimento do atendimento da escola ao longo dos anos.

O Colégio Newton Guimarães apresenta os mais altos índices nas relações número de alunos/profissionais/turmas, atingindo 38 alunos por sala e mais de 20 alunos por profissional, sugerindo, quanto a este quesito, condições pouco adequadas de qualidade de ensino. Já a Escola Oberon Dittert apresenta números melhores para este item, com 31 alunos por turma e pouco mais de 12 alunos por profissional que atua na escola.

Também com oferta de Ensino Fundamental completo e Ensino Médio, temos a escola especial para surdos, denominada de Escola do Instituto Londrinense de Educação para Surdos – ILES, em Londrina, que funciona ao lado do Instituto homônimo, ONG que por sinal, dá todo o suporte à escola, inclusive financeiro e de atendimento à saúde dos alunos surdos. É uma escola que atende exclusivamente a surdos, o que faz com que, a rigor, ela seja uma escola bilíngüe. Por isso, encontra-se nessa escola, a oferta de algumas matrículas de Educação Especial para alunos com necessidades especiais cognitivas. Destacamos essa escola como uma escola especial, mesmo entendendo a sua natureza bilíngüe, pois, o trato com a realidade dos alunos surdos faz com que os seus custos sejam diferenciados, inclusive pela relação entre profissionais e matrículas, que é a mais baixa da amostra e precisa ser assim. O prédio escolar é muito bom, com todas as condições adequadas aos alunos que ali estudam e aos profissionais que ali trabalham. Possui quadra de esportes coberta,

refeitório, auditório e espaços especiais para alunos surdos, como é o caso de uma sala de tablado acústico, que possui equipamento especializado para o desenvolvimento das noções de ritmo.

Completam a amostra, duas escolas que oferecem Educação Profissional. A primeira é o Instituto de Educação de Maringá – IEM, que é a maior escola pesquisada e que oferece Ensino Pré-escolar, Fundamental e Médio Regular, além do Curso Normal de Nível Médio. É uma das poucas escolas que manteve a oferta do curso de formação de professores ao longo dos anos 90 no estado do Paraná, em um período que o governo estadual decidiu fechar esta modalidade de ensino. É uma escola muito antiga em Maringá, ocupando um terreno na área central da cidade e, por oferecer o Curso Normal atende também uma população das cidades vizinhas. É considerada uma escola de referência em toda a região metropolitana de Maringá e está abrigada em um prédio escolar adequado ao seu porte, mas apresenta problemas que decorrem justamente do fato de ser uma escola muito grande, posto que os problemas infra-estruturais e, aparentemente, não apenas esses crescem em progressão geométrica, se comparados com o crescimento aritmético das matrículas. Esse alto número de matrículas também parece ter relação com a constituição dos índices de distribuição de alunos por profissionais e por turmas, pois o IEM é a segunda escola com mais altos escores nestes índices, atrás apenas, do Colégio Newton Guimarães. O IEM apresenta uma média de 34 alunos por sala, situando-se, assim, entre as que apresentam médias maiores, e um número mais elevado de alunos quando de sua divisão por professores e profissionais não docentes, assim como por profissionais. Essa é a escola com o segundo maior número de alunos por profissional, o que vai resultar num custo aluno/ano relativamente mais baixo, como veremos adiante.

A outra escola profissional é de dependência administrativa federal. Trata-se da Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Uma escola de Ensino Médio Regular e Profissionalizante em diversas áreas, a maioria em nível de pós-médio e organizada em calendários especiais. É a única escola, entre as pesquisadas, que tem processo seletivo para o ingresso. Tem um dos quocientes mais baixos da divisão do número de alunos pelo de docentes, devido aos cursos profissionalizantes, mas apesar disso, tem um número grande de alunos por turma, o que pode ser indicativo de que os professores têm uma carga de hora/atividade maior que a média dos professores de escolas públicas. Trata-se na verdade, de servidores públicos federais que são contratados em regime de trabalho de 20 ou 40 horas ou, ainda, em dedicação exclusiva, e que devem distribuir sua carga horária entre o ensino, a pesquisa e a extensão,

em condições, portanto, diferentes das do padrão dos professores das escolas públicas do estado, e quiçá, do país, pois, "a priori", são profissionais com condições mais adequadas de trabalho.

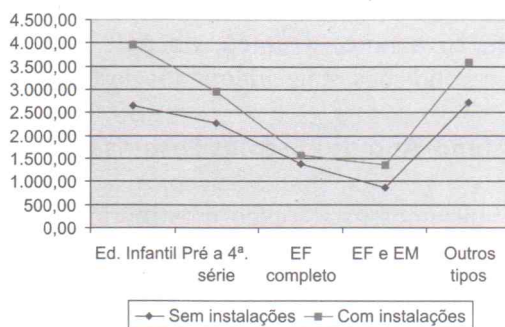
3. Custo Aluno/Ano nas Escolas Pesquisadas

De pronto, iniciamos este tópico mostrando que todas as escolas investigadas demandam um custo anual por aluno sempre maior que mil Reais. A tabela abaixo apresenta o resumo do custo/aluno/ano das escolas da amostra paranaense com e sem os custos de instalações. As escolas apresentam um custo, incluindo instalações, que varia de R\$ 1.079,49 por aluno/ano à R\$ 6.878,70 por aluno/ano, representando uma diferença de 6,3 vezes entre o menor e o maior custo aluno/ano. A explicação para esta variação deve levar em conta a tipologia anteriormente descrita e o porte da escola versus o atendimento efetivamente realizado.

Tabela 3 - Custo Aluno/Ano nas 13 Escolas Investigadas, Total e por Categorias – Paraná - 2003

| Escolas e Tipos | Total pessoal | Docentes | Não docente | Mat. Consumo | Mat. Perm. | Outros Insumos | Total s/ Instalações | Instalações | Total c/ Instalações |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|--------------|----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| M. Kimura | 1.207,76 | 510,73 | 697,03 | 681,82 | 101,18 | 85,86 | 2.076,62 | 916,62 | 2.993,24 |
| Durvalina A. | 2.270,98 | 8,28 | 1.002,64 | 730,20 | 81,94 | 127,37 | 3.210,48 | 1.717,67 | 4.928,16 |
| <i>Média EI</i> | <i>1.739,37</i> | <i>889,53</i> | <i>849,84</i> | <i>706,01</i> | <i>91,56</i> | <i>106,62</i> | <i>2.643,55</i> | <i>1.317,14</i> | <i>3.960,70</i> |
| Ayrton P. | 1.012,43 | 767,53 | 244,89 | 60,20 | 42,52 | 45,16 | 1.160,31 | 326,51 | 1.486,82 |
| Expedicion. | 835,07 | 506,38 | 328,69 | 627,35 | 52,11 | 84,21 | 1.598,75 | 331,99 | 1.930,73 |
| Melvin J. | 4.800,72 | 3.021,67 | 1.779,05 | 282,57 | 166,96 | 166,84 | 5.417,09 | 1.461,61 | 6.878,70 |
| Moacyr T. | 715,58 | 514,42 | 201,16 | 166,66 | 24,34 | 28,61 | 935,18 | 231,45 | 1.166,64 |
| <i>Média Pré/4^a</i> | <i>1.840,95</i> | <i>1.202,50</i> | <i>638,45</i> | <i>288,2</i> | <i>71,48</i> | <i>81,21</i> | <i>2.277,83</i> | <i>587,89</i> | <i>2.961,39</i> |
| Erasmus P. | 698,96 | 479,86 | 219,10 | 216,70 | 26,57 | 29,82 | 972,04 | 221,70 | 1.193,75 |
| João S. | 1.624,64 | 1.199,35 | 425,28 | 118,91 | 19,91 | 25,38 | 1.788,84 | 145,07 | 1.933,91 |
| <i>Média EF completo</i> | <i>1.161,80</i> | <i>839,61</i> | <i>322,19</i> | <i>167,81</i> | <i>23,24</i> | <i>27,60</i> | <i>1.380,44</i> | <i>183,39</i> | <i>1.563,83</i> |
| Oberon D. | 704,06 | 345,95 | 358,11 | 97,37 | 40,08 | 40,68 | 882,19 | 615,90 | 1.498,09 |
| Newton G. | 696,51 | 493,69 | 202,83 | 34,55 | 48,02 | 55,30 | 834,39 | 362,89 | 1.197,27 |
| <i>Média EF/EM</i> | <i>700,29</i> | <i>419,82</i> | <i>280,47</i> | <i>65,96</i> | <i>44,05</i> | <i>47,99</i> | <i>858,29</i> | <i>489,40</i> | <i>347,68</i> |
| ILES | 3.985,12 | 3.115,34 | 869,78 | 197,64 | 64,31 | 114,61 | 4.361,67 | 1.813,51 | 6.175,19 |
| IEM | 575,09 | 404,88 | 170,21 | 62,14 | 40,05 | 48,43 | 725,71 | 353,78 | 1.079,49 |
| Técnica UFPR | 2.979,26 | 2.585,38 | 393,88 | 31,18 | 59,99 | 28,14 | 3.098,56 | 387,54 | 3.486,11 |
| <i>Média out ros tipos</i> | <i>2.513,16</i> | <i>2.035,20</i> | <i>477,96</i> | <i>96,99</i> | <i>54,78</i> | <i>63,73</i> | <i>2.728,65</i> | <i>851,61</i> | <i>3.580,26</i> |
| <i>Média Geral</i> | <i>1.700,48</i> | <i>1.170,27</i> | <i>530,20</i> | <i>254,41</i> | <i>59,08</i> | <i>67,72</i> | <i>2.081,68</i> | <i>683,56</i> | <i>2.765,24</i> |

Fonte: MEC/INEP/DTIE/Pesquisa Custo Qualidade.



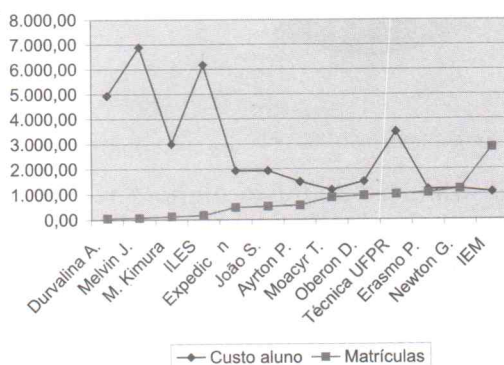
Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Gráfico 1 - Custo Aluno/Ano nos Diferentes Tipos de Escolas – Paraná - 2003

É interessante observarmos os custos médios por tipo de escola, e Educação Infantil é o que apresenta o mais alto custo, mesmo que as escolas da amostra que são desta categoria não se encontrem entre os dois mais altos custos, isto porque a média do nível de ensino em questão é que está sendo considerada e a escola que apresenta o mais alto custo, a Melvin Jones, situa-se como uma exceção no seu nível que é de pré-escola à 4ª. série. E é por conta da Escola Melvin Jones que o custo médio por aluno da categoria pré-escola à 4ª. série fica alto, pois sem ela, a média cairia para pouco mais de R\$ 1.500,00 e com isto, as escolas da pré-escola à 4ª. série apresentariam no conjunto, um custo médio por aluno muito próximo aos dois próximos tipos de escola, Ensino Fundamental Completo, que possui média de R\$ 1.500,00, e Ensino Fundamental e Médio, que apresenta média de R\$ 1.300,00. As outras escolas que não se encontram nesses quatro tipos são um tanto diferenciadas e, por isto, as classificamos de forma separada. O Colégio ILES, que por ser uma escola especial, como vimos, apresenta um custo bastante alto, ultrapassando os seis mil reais. A Escola Técnica da UFPR, por sua vez, também tem alto custo, pois possui uma estrutura física e de pessoal muito particularizada e qualificada. Já o IEM apresenta um custo baixo, na realidade, o mais baixo custo da amostra, o que decorre, em especial, do alto número de alunos matriculados, o que provoca a diluição do custo/aluno/ano. Contudo, para além desta diluição, o IEM apresenta indicadores não muito positivos para o custo aluno, tendo em vista o elevado número de alunos por turma (34), por docente (28,7) e por não docente (47,8). A referida diluição poderia ser menos acentuada

se a escola tivesse uma relação melhor entre estes indicadores alunos/turma, alunos/docente, alunos/profissionais.

À exemplo e ao contrário do IEM, nas escolas as quais há um número muito reduzido de alunos, as condições de qualidade ampliam o custo/aluno e, por outro lado, as escolas de qualidade com menor custo/aluno são as que atendem elevado número de estudantes, pois isso reduz a "per capita". Tal relação pode ser visualizada no gráfico a seguir. De forma equivalente, o atendimento mais especializado requerido pela Educação Especial e Educação Infantil eleva o custo aluno.

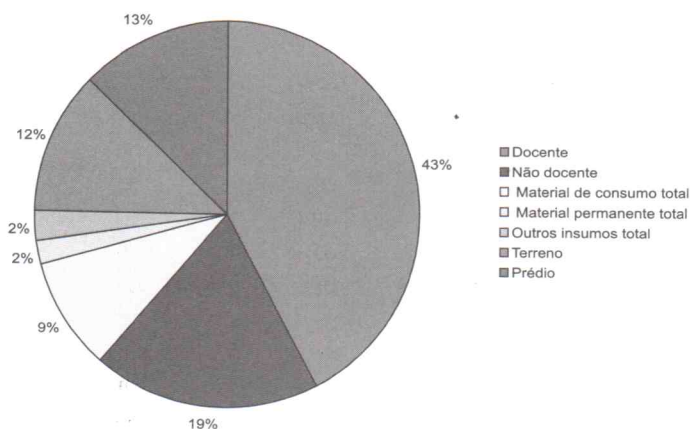


Fonte: EC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Gráfico 2 - Matrícula e Custo Aluno/Ano – Paraná - 2003

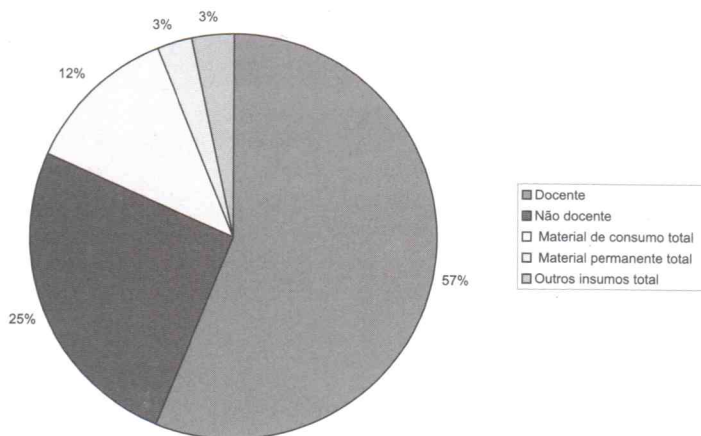
Os números do custo/aluno nas escolas da amostra são todos eles, superiores ao valor mínimo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef no Brasil, o valor mínimo estabelecido pelo fundo no ano de 2003 foi de R\$ 446,00 para o ensino de 1ª à 4ª série e R\$ 468,30 para os alunos de 5ª à 8ª e Educação Especial. No Paraná, os valores mínimos atingiram uma média de R\$ 913,40 no Ensino Fundamental. Todas as escolas ficaram acima destes valores e, se considerarmos o custo/aluno sem o valor das instalações, apenas duas escolas apresentam custos aluno/ano abaixo do valor mínimo por aluno do Fundef no estado, mas ainda assim, muito superior ao fixado para o país.

A composição do custo aluno/ano é apresentada nos dois gráficos a seguir e, considerado ou não o custo com instalações, o principal elemento para a composição do mesmo foi o custo com pessoal.



Fonte: EC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Gráfico 3 - Distribuição do Custo Aluno/Ano, com Instalações - Média das Escolas da Amostra do Paraná - 2003.



Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Gráfico 4 - Distribuição do Custo Aluno/Ano, sem Instalações - Média das Escolas da Amostra do Paraná - 2003.

Para calcular a distribuição, optamos por trabalhar com um custo aluno/ano médio. A análise da composição de custos em cada escola confirma a tendência apresentada na distribuição do custo médio. Ao considerar o custo com instalações, os custos do

peçoal significam 62% do custo aluno/ano, assim distribuído: 43% com docentes e 19% com não docentes. Sem as instalações, custo do peçoal salta para 82% do custo aluno/ano, distribuído em 57% com docentes e 25% com não docentes.

Quando comparamos os custos do peçoal com a matrícula, as escolas de Ensino Fundamental com baixo número de matrículas apresentam um custo aluno/ano do peçoal mais alto. O menor custo é encontrado na escola com maior número de matrículas e com o segundo maior número de alunos por profissional, pelas razões que já vimos, o alto número de alunos reduz o "per capita". Na escola técnica encontramos um alto custo/aluno nesta rubrica, mesmo tendo um número elevado de matrículas. Isto ao que parece, deve-se à média salarial que é mais elevada que a da maioria dos trabalhadores da educação das outras instituições pesquisadas, especialmente a dos docentes. Os gastos com peçoal docente, via de regra, são maiores dos que aqueles com não docentes, porém, há duas exceções: a Escola Oberon Dittert e o CEI Monsenhor Kimura. A primeira devido ao convênio entre a UEM e a SEED, o qual prevê que os servidores técnico-administrativos e demais funcionários não docentes sejam contratados pela universidade e enquadrados no plano de carreira dessa. Na outra escola, isso se deve principalmente ao fato de que há muitos não docentes na Educação Infantil, os quais atendem as crianças no lugar de docentes. Há que se esclarecer também, que nesta pesquisa, a remuneração de diretores e coordenadores pedagógicos foi incluída na categoria de não docentes, o que amplia o custo da mesma. No caso do Paraná, isto é ainda mais importante, pois a função de diretor é ocupada normalmente por um professor eleito.

Na outra escola de Educação Infantil, a Durvalina de Assis, a média salarial de não docentes e docentes se aproxima muito, mas como não há coordenação pedagógica, ainda fica abaixo dos gastos com docente. Além disto, há uma proporção mais adequada entre docentes e não docentes nessa instituição. O próximo gráfico ilustra estas relações por escola.

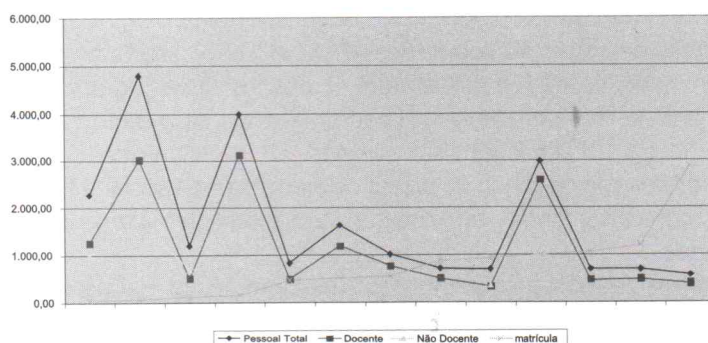
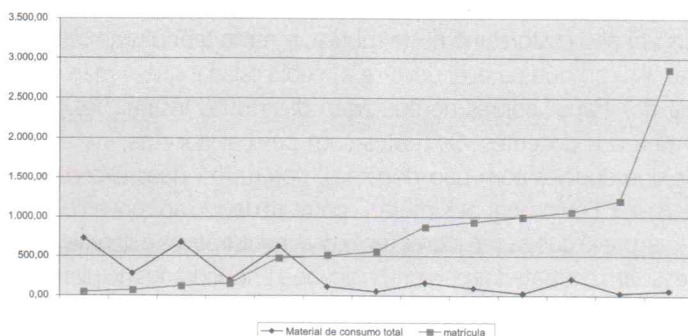


Gráfico 5 - CustoAluno/Ano do PESSOAL e Número de Matrículas - Paraná -2003

Fonte: EC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Quando consideramos o custo/aluno/ano sem instalações, os custos com material de consumo, destacando os da merenda escolar que não constituem despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, aparecem quase sempre como o segundo custo principal, mas se consideramos os custos das instalações, terreno e prédio, o custo/aluno com material de consumo baixa para a quarta posição. Observemos o custo de material de consumo nas escolas pesquisadas.



Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Gráfico 6 - Custo Aluno/Na com Material de Consumo e Número de Matrículas – Paraná - 2003

O custo do material de consumo por aluno/ano tende a ter uma relação inversa com a matrícula, mas cabe destacar que este custo sobe principalmente nas instituições em que os custos com alimentação incluem almoço. É o caso das escolas de Educação Infantil e da escola de tempo integral CEI Expedicionário. As escolas que respondem pelos maiores custos com material de consumo depois dessas são o ILES, a Escola Melvin Jones e a Escola Erasmo Pilotto que apresentam ou poucos alunos, as duas primeiras, ou os custos de alimentação terceirizados, que é o caso da terceira, a qual, assim como o CEI Expedicionário, compõe a Rede Municipal de Ensino de Curitiba, onde todo o serviço de oferta de alimentação escolar é terceirizado, com um custo bem mais alto que a média das demais redes públicas investigadas.

Com relação aos custos com terreno e prédio, os dados da Tabela 3 revelam que esses dependem da região em que a escola está, do valor imobiliário da região e do tamanho do prédio. Desta forma, a instituição com o menor custo de instalações é a Escola Rural João Sperandio, que informou o preço da escola que estava sendo construída no lugar do prédio em que a escola funcionou em 2003. O maior custo é do Colégio ILES, que

possui uma edificação realmente grande e de qualidade, além de poucos alunos, a atender. Apenas no caso do CEI Durvalina de Assis, o custo com terreno é maior que o custo com o prédio, o que se deve ao fato da escola possuir um espaço construído muito aquém das suas necessidades e inclusive, muito pequeno em relação ao terreno em que se encontra.

Os custos com material permanente e outros insumos são sempre os menores custos. É curioso observarmos que em nenhuma das escolas em questão o custo/aluno/ano com material permanente ultrapassa os R\$ 170,00. Encontramos um valor muito baixo para esta rubrica, contrariando a hipótese inicial que tínhamos de que os gastos com equipamentos seriam muito onerosos. Como esses equipamentos têm uma vida útil maior e são utilizados ao longo dos anos, seus impactos no custo anual são muito pequenos.

Um último tópico que necessitamos abordar diz respeito aos recursos financeiros administrados diretamente pelas próprias escolas. Trata-se de um lado, de recursos provenientes de programas de transferências de responsabilidades dos organismos centrais do sistema de ensino para as escolas, os chamados programas de descentralização financeira e, por outro, das diferentes formas de arrecadação de dinheiro promovidas pelas escolas. Das 13 escolas analisadas no Estado do Paraná, podemos indicar que os recursos administrados diretamente por elas têm um impacto muito pequeno na relação custo/ aluno/ano, sendo que a sua participação, na maioria dos casos, não ultrapassa os 7% desse custo total, basicamente porque os principais custos da educação pública, salários especialmente, são pagos diretamente pela administração pública central.

A análise dos dados da pesquisa nos permite indicar, no que tange a esses recursos, algumas conclusões: a) a participação financeira da comunidade, mesmo quando incentivada, não é suficiente para a manutenção da escola; b) as escolas têm vivido mais experiências de gestão de recursos públicos e os recursos privados, na maioria das vezes, não são os mais importantes; c) o esforço público que precisaria ser feito para dotar as escolas de autonomia de gestão financeira para a adequada manutenção das condições para um ensino de qualidade não é, de fato, muito grande.

Esta última conclusão, a partir dos dados trabalhados na pesquisa, sugere que a opção do poder público pela descentralização nos moldes que se apresenta atualmente, está mais vinculada à concepção de administração da educação pública, a partir de uma racionalidade mais política do que pedagógica ou mesmo financeira, uma vez que para a constituição/manutenção das condições de qualidade, o investimento financeiro não seria tão grande e o retorno pedagógico poderia ser compensador do esforço a maior.

4. Últimas Considerações

O objetivo principal do estudo foi o de levantar o custo anual por aluno da construção e manutenção da escola pública, considerando os gastos com pessoal docente e não docente, material de consumo, material permanente e com demais insumos e instalações, como citado anteriormente.

A partir da análise de todos esses elementos nos treze estudos de caso, podemos indicar conclusões para a pesquisa que demonstram que: a) as escolas investigadas apresentam condições de qualidade de ensino, mesmo aquelas com algumas dificuldades mais localizadas nas instalações escolares. A relação das instituições com o seu entorno e com o grupo social a que atendem, claramente confirmam esta avaliação acerca da qualidade; b) todas as escolas investigadas demandam um custo anual por aluno próximo, superior ou muito superior a R\$ 1.000,00 (um mil reais); c) nas escolas as quais, há número muito reduzido de alunos, as condições de qualidade ampliam o custo/aluno; d) as escolas de qualidade com menor custo/aluno são as que atendem elevado número de estudantes, o que reduz o custo “per capita”; e) o atendimento mais especializado requerido pela Educação Especial e pela Educação Infantil eleva o custo/aluno; f) em todas as escolas, o principal elemento para a composição do custo/aluno foi o custo com pessoal, maior que 70% do custo/aluno e, na maioria, os custos com pessoal docente são maiores que os custos com não docentes; g) os custos do com material de consumo, destacando os da merenda escolar, que não constituem despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, aparecem quase sempre como segundo custo principal, quando desconsideramos o custo com instalações; h) as instalações escolares quando consideradas, comportam aproximadamente 25% do custo/aluno/ano; i) ficou evidente que na maioria das escolas investigadas, parece haver necessidade de complementação de recursos financeiros aos recursos enviados pelo poder público e essas escolas se dedicam a organizar mecanismos de arrecadação financeira junto às comunidades; j) na maioria das escolas pesquisadas, os recursos financeiros administrados diretamente por elas representa menos do que 7% do custo aluno/ano.

Finalmente, gostaríamos de registrar que a realização desta pesquisa contou com o apoio muito importante das escolas investigadas, sem o qual esta investigação estaria inviabilizada. Os dirigentes escolares, os professores, os funcionários, os alunos e seus familiares sempre nos ajudaram, dando-nos todas as informações que necessitávamos. De forma

equivalente, tivemos também o apoio das Secretarias da Educação do Estado do Paraná e dos municípios de Curitiba, Araucária, Londrina e Maringá, que nos disponibilizaram os dados que necessitávamos e sempre se colocaram ao nosso dispor para o desenvolvimento da pesquisa.

Resta, quer nos parecer, para o avanço do trabalho acadêmico nesta temática, uma melhor e mais aprofundada reflexão sobre alguns elementos centrais: I) a qualidade do ensino, que a despeito da incursão realizada neste trabalho, continua sendo um conceito muito complexo e difícil de ser relacionado às discussões sobre custo/aluno; II) a constituição de uma tipologia de análise das escolas, pois para a investigação sobre custo/aluno/qualidade, parece ser necessário cotejar as instituições escolares, mas levando em conta o nível/modalidade de ensino que atendem e a dependência administrativa à qual pertencem, sob pena de se promover comparações por demais lineares, escapando ao dever de se observar as diferenças e contradições que decorrem daquelas especificidades; III) a própria composição do custo aluno/ano, pois os custos tratados nesta pesquisa não são necessariamente os custos totais das escolas, uma vez que há outros elementos que talvez possam ser incorporados a este cálculo, como é o caso dos materiais adquiridos pelos alunos e utilizados nas escolas, ou ainda, o citado problema dos custos com os encargos sociais correlatos à contratação dos profissionais da educação.

Parece-nos que o desenvolvimento de estudos sobre custo/aluno que não se furtem ao dever de considerar estas ponderações finais, podem verdadeiramente incrementar a pesquisa científica no campo.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: RIDELL, 1999.
- BRASIL. *Lei N. 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.
- BRASIL, MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo aluno no ensino médio*. Brasília: MEC/ SEMTEC, 2002.
- CAMARGO, R. *Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinariedade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo* (1989 - 1992). São Paulo, 1997, FEUSP (Tese de Doutorado em Educação).
- CASTRO, C. de M. *Investimento em educação no Brasil: um estudo sócio econômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.

DAVIES, N. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. e SILVA, T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1995, p.93-110.

GOUVEIA, A & SOUZA, Â. R. (org.). *Levantamento do Custo Aluno em Escolas de Qualidade no Estado do Paraná. Relatório de Pesquisa*. Curitiba: Setor de Educação, 2004.

OLIVEIRA, R P. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. & ADRIÃO, T. (org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e a Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. A. Gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Caderno CEDES - UNICAMP*, N.55, 2001, pp. 42-58.

SANDRONI, P. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1989.

VERHINE, R. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. *Revista Educação - PUC/RS*, v. 21, nº 35, P.107-122, 1998.

XAVIER, A. C. da R. e MARQUES, A. E. *Custo Direto de Funcionamento das escolas públicas de 1º grau da região sul*. Brasília: MEC/ SEB, 1988.

participação restrita da comunidade e dos pais, prevalecendo indicações realizadas pela direção, em detrimento de um processo mais democrático de escolha de seus membros. Essa realidade é motivada, ora pelas dificuldades do gestor, ora por seu desinteresse em mobilizar a comunidade, ou ainda, pela falta da cultura de participação do meio no qual está inserida a escola.

Um outro instrumento essencial à gestão democrática e à qualidade do processo educativo é o projeto político-pedagógico, o qual existe em apenas oito das 12 escolas pesquisadas. Não foi objeto desta pesquisa, fazer uma avaliação aprofundada dos mecanismos de formulação e gestão do referido projeto, no entanto, tornou-se evidente que, em alguns casos, somente o diretor e uma professora demonstraram ter familiaridade com as questões que envolvem aquele projeto. Ficou claro também que a sua elaboração se realizou a partir de um roteiro determinado pelas secretarias de educação, sem a participação efetiva dos docentes e dos demais membros que compõem a comunidade educacional. Dessa forma o instrumento serviu mais como um documento para cumprir exigência formal, não havendo maiores preocupações com a sua execução, avaliação sistemáticas, nem tão pouco com sua atualização periódica.

A autonomia administrativa, financeira e pedagógica ocorre também, segundo os sujeitos entrevistados pela pesquisa, dentro de limites estabelecidos pelas secretarias de educação, dificultando o encaminhamento de ações que poderiam ser definidas em âmbito local. Um elemento que denuncia essa realidade são as exigências burocráticas que impedem o diretor de tratar de assuntos e questões que dizem respeito diretamente à ação pedagógica da escola, evidenciando assim, um centralismo ainda fortemente presente na cultura administrativa escolar.

O grêmio estudantil, como uma oportunidade de execução de um trabalho de envolvimento dos alunos nas ações que visam à qualidade da escola, foi o mecanismo menos evidenciado pela pesquisa. Efetivamente, somente três, das 12 escolas pesquisadas, relataram a existência de grêmio ativo, sendo que em outros casos o organismo estava desativado ou mesmo nunca havia sido implementado. Observou-se que não há, de fato, um interesse em estimular a organização estudantil, embora não tenha sido possível explicitar as razões no âmbito desta pesquisa.

Todas as escolas relatam a execução de reuniões periódicas com a comunidade, mas também reforçam a ausência dos pais, motivada normalmente, pela cultura da não participação e da não abertura da escola para a comunidade, o que atrapalha a constituição de um processo que seria extremamente favorável a uma melhor qualidade do ensino e ao exercício democrático de construção de uma cultura de participação ativa. A maioria dos entrevistados entende a participação dos pais como sendo a participação

A apresentação dos dados sobre formação, média salarial, condições de trabalho, índice de aproveitamento, média de horas aula, dentre outros, é importante para evidenciar que nenhum indicador de qualidade pode representar e responder por todos os aspectos que definem a qualidade do ensino, pois essa qualidade depende também, de outros elementos, a exemplo de aspectos referentes à gestão escolar e à realidade socioeconômica da comunidade na qual a escola está inserida.

A qualidade envolve, indiscutivelmente, a gestão educacional, a qual também foi problematizada na pesquisa por meio do levantamento dos principais elementos da organização e da gestão das escolas, incluindo os mecanismos de participação da comunidade escolar.

No âmbito da gestão das escolas, a política adotada pelo sistema de ensino ao qual a escola está vinculada determina o mecanismo de escolha da direção escolar. A rede estadual de ensino do Piauí adota a eleição direta de diretores da escola, realidade ausente apenas em uma das escolas estaduais pesquisadas, devido à situação atípica de ser uma escola conveniada com Polícia Militar do Piauí, a qual assume sua administração⁸. A rede municipal de educação de Teresina também adota a eleição de diretores, entretanto, em duas das seis escolas pesquisadas, a eleição não é adotada. Uma delas da zona rural, não realiza eleições por ser muito pequena e não existir, formalmente, a figura do diretor, sendo a mesma dirigida por um dos professores escolhidos em reunião com a participação de toda a comunidade escolar. A outra escola, uma creche, não elege diretor por ser uma escola comunitária conveniada com a prefeitura, ficando a direção sob responsabilidade da fundação mantenedora. No município de Anísio de Abreu, não há eleição de diretores e nem um outro mecanismo democrático mais formalizado, prevalecendo a indicação política para o cargo de diretor escolar.

A escolha dos diretores pela comunidade educacional é vista pela maioria dos sujeitos da pesquisa, inclusive das escolas que não têm eleição, como um fator muito positivo para as relações estabelecidas no interior das escolas, favorecendo as relações interpessoais e, conseqüentemente, a qualidade da educação. A ausência de um processo democrático é concebida como centralização e autoritarismo na medida em que aqueles que exercem a função de direção têm, via de regra, pouco compromisso em considerar a opinião do conjunto e para manter um permanente diálogo com professores, alunos e funcionários.

Além da eleição direta de diretores, outro mecanismo comumente utilizado para garantir a gestão democrática da escola pública é o conselho escolar, embora, em algumas escolas pesquisadas, ele funcione com a

⁸ Em 2003 a Secretaria Estadual de Educação coordenou as eleições diretas em todas as escolas da rede, inclusive na escola sob administração militar, após a realização do trabalho de campo.

amostra do Piauí, desde 2001, passou a adotar a política de classificação das escolas, (ranking), com base nos índices de aprovação, evasão escolar e distorção série/idade e nos resultados da avaliação dos alunos, por meio da aplicação de provas padronizadas de Português e de Matemática. Essa classificação visa recompensar as unidades mais bem posicionadas, com uma diferenciação salarial, feita por meio da adição de gratificação adicional aos salários dos professores. A política adotada, embora tenha por objetivo o alcance da qualidade, pode, por vezes, ter um impacto negativo, pois estimula a progressão dos alunos mais pautada na preocupação com os resultados do "ranking" do que com a qualidade desse aproveitamento. Além disso, tal medida pode estimular também a discriminação dos alunos mais atrasados e com distorção idade/série e a limitação das atividades pedagógicas aos conteúdos exigidos na avaliação externa.

A análise do perfil docente indica um elevado índice de professores com formação superior na maioria das escolas, com exceção da creche, um caso atípico, com apenas 25% dos professores com formação superior. A formação em nível superior, embora seja reconhecida como fundamental para a qualidade do ensino, não pode ser apontada como a única variável que interfere no aproveitamento escolar, uma vez que a pesquisa evidenciou escolas com alto índice de professores com formação neste nível e um índice de aprovação ainda não satisfatório.

No perfil docente, observa-se ainda, pela análise do salário médio bruto mensal dos professores das escolas da amostra, sem considerar dados como carga horária, vínculo de trabalho e tempo de serviço, que não há, necessariamente, uma correlação direta entre nível de formação e salário. Como exemplos dessa situação, podemos citar o que ocorre na Escola Lélia Trindade de Anísio de Abreu que, apesar de ter 95,7% dos professores com formação superior, garante um salário médio mensal de apenas R\$ 368,00⁶ e na Escola Isabel Pereira de Teresina, que tem 71,5% dos docentes com formação superior e um salário médio bruto mensal de R\$ 967,15⁷.

Analisando os indicadores do perfil da escola, observa-se que as escolas da amostra, no que se refere ao número de alunos por turma, não atendem plenamente as exigências de qualidade estabelecidas na escolha das mesmas, talvez seja esse um dos motivos da baixa classificação das escolas do Piauí no Índice de Escolha das Escolas. Quanto à carga horária de funcionamento diário, 5 horas ou mais, apenas a creche preenche esta condição, uma vez que o seu atendimento estende-se por 10 horas diárias. As escolas da amostra apresentam uma média diária de 4 horas, sendo que uma das escolas rurais, a de Caitetus, tem uma carga horária diária de apenas 3,5 horas.

⁶ Esse valor corresponde a 1,5 salários mínimos vigentes em 2003.

⁷ Essa valor corresponde a 4 salários mínimos vigentes em 2003.

Tabela 7 - Indicadores Referentes ao Perfil Docente, Perfil do Aluno e Perfil da Oferta das Escolas - Piauí - 2003

| Escolas | Esfera Adm. | Zona | Tipo | Perfil Docente | | Perfil do Aluno | | Perfil da Oferta | |
|------------------|-------------|------|----------|----------------------------------|--|-------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| | | | | Percentual com Formação Superior | Salário Médio Bruto Mensal (em R \$1,00) | Taxa de Aprovação | % de Distorção Idade-Série | Nº médio de alunos /turma | Nº de Horas aula diárias |
| Creche M Aux. | Mun. | Urb | Infantil | 25,0 | 393 | - | 56,7 | 41,0 | 10,0 |
| Isabel Pereira | Mun | Rur | 1ª a 4ª | 71,5 | 967 | 90,7 | 26,5 | 23,0 | 4,0 |
| Caitetus | Mun | Rur | 1ª a 4ª | 100 | 1.126 | 89,3 | 49,4 | 19,0 | 3,5 |
| Lélia Trindade | Mun | Urb | 1ª a 8ª | 95,7 | 368 | 87,1 | 57,9 | 32,0 | 4,0 |
| Valter Alencar | Mun | Urb | 1ª a 8ª | 83,8 | 670 | 78 | 39,5 | 32,0 | 4,5 |
| M Paulo Nunes | Mun | Urb | 5ª a 8ª | 88,2 | 586 | 87,8 | 23,6 | 40,0 | 4,5 |
| Moaci Madeira | Est. | Urb | Médio | 100 | 524 | 64,2 | 67,6 | 43,0 | 4,5 |
| Normal de Picos | Est. | Urb | Médio | 93,1 | 498 | 77,8 | 78,1 | 39,0 | 4,5 |
| Odylo Brito | Est. | Urb | Todos | 65,8 | 473 | | | | |
| | | | 5ª a 8ª | | | 73 | 43,4 | 45,0 | 4,7 |
| | | | Médio | | | 54,3 | 85,4 | 59,4 | 3,5 |
| Freitas Neto | Est. | Urb | Todos | 65,3 | 416 | | | | |
| | | | Pré | | | | | | |
| | | | 1ª a 8ª | | | 61,7 | 31,7 | 29,6 | 4,0 |
| | | | Médio | | | 65,4 | 95,7 | 58,9 | 3,5 |
| Dirceu Arcoverde | Est. | Urb | Todos | 94,4 | 506 | | | | |
| | | | 5ª a 8ª | | | 84,1 | 54,7 | 56,1 | 4,5 |
| | | | Médio | | | S/I | S/I | 54,8 | 4,0 |
| Cacimba Velha | Mun | Rur | Todos | 70,0 | 780 | | | | |
| | | | 1ª a 4ª | | | 77,7 | 25,8 | 27,5 | 4,0 |
| | | | 5ª a 8ª | | | 85,3 | 60,9 | 32,3 | 4,0 |
| | Est. | Rur | Médio | | | | | 43,7 | 3,0 |

Fonte: Inep/Educatabrasil/2003 e MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Nota: os dados referentes a perfil docente e perfil de oferta têm como fonte a base de dados da pesquisa. Os dados referentes ao perfil do aluno foram pesquisados no Educatabrasil (Inep/MEC).

Comparando as condições de oferta no âmbito da infra-estrutura com os demais indicadores apresentados na tabela acima, observou-se que algumas escolas, embora tenham apresentado condições infra-estruturais inadequadas, tiveram em 2003, resultados altamente positivos no índice de aproveitamento dos alunos, o que revela a complexidade no processo de definição de indicadores de análise da qualidade.

Com o objetivo de estimular ações que visem à ampliação da qualidade, o Sistema Municipal de Educação de Teresina, ao qual pertence 50% da

O exercício realizado para a compreensão dos elementos que contribuem para a diferenciação do custo entre as escolas da amostra não tem por objetivo estimular a compreensão de que quanto menor o custo, melhor para o sistema. Pelo contrário, o custo/aluno/ano apurado na pesquisa realizada na amostra piauiense revela a necessidade de aumento no investimento na educação, pois, conforme relatado anteriormente, os custos atuais não têm permitido a qualidade da educação.

É exatamente no aspecto da qualidade que a pesquisa sobre o custo/aluno/ano trouxe muitas surpresas para a equipe responsável pelo trabalho, principalmente, nas situações em que o contato com a escola anunciava, pelo estado das instalações físicas, a dificuldade em classificá-la como de qualidade. A pesquisa revelou que cerca de 50% das escolas investigadas no Piauí são muito precárias em termos de infra-estrutura, não dispendo de biblioteca, laboratórios de ciências e de informática, sala de vídeo e quadra de esporte, além de condições insatisfatórias de manutenção de vários espaços. No entanto, em geral, todas apresentaram condições classificadas pela equipe da pesquisa como *muito boa* ou *satisfatória*, no que se refere às salas de aula.

As considerações realizadas não têm por objetivo descartar as escolas pesquisadas em benefício de uma suposta qualidade ideal, mas explicitar as dificuldades de indicação de todas as que compõem a amostra como escolas de qualidade. Para avançar nesta reflexão, a seguir apresentamos uma tabela demonstrando o desempenho das escolas nos demais indicadores definidos no processo de escolha das mesmas, os quais sejam: perfil do docente, do aluno e da oferta.

três escolas urbanas com menor custo: duas de Ensino Fundamental e Médio, pertencentes à rede estadual e uma de Ensino Fundamental do município de Anísio de Abreu, escola Lélia Trindade. Esse menor custo é decorrente de maior número de alunos por professor e de baixa remuneração do professor. As demais escolas da amostra apresentam uma média de custo/aluno/ano sem muitas diferenciações no que se refere ao padrão médio de custo apurado no estado.

O desenvolvimento da pesquisa evidenciou que um elemento central para compreensão da diferenciação do custo entre os diferentes níveis e modalidades de ensino perpassa fundamentalmente pela análise dos custos com pessoal, uma vez que os demais insumos presentes na escola são distribuídos de forma relativamente equilibrada entre todos os níveis e modalidades ofertados. Devido ao exíguo espaço para a apresentação dos resultados da pesquisa no presente artigo, destacaremos somente alguns elementos que podem colaborar para a compreensão das diferenças mais marcantes no custo das escolas, mesmo quando pertencentes à mesma rede de ensino.

O principal elemento para a compreensão das referidas diferenças é a política diversificada de valorização profissional adotada pelas redes de ensino. No Piauí, foi possível perceber uma maior precariedade na política salarial da rede estadual de educação, quando comparada com os salários da rede municipal da capital. Além disso, a composição do quadro de funcionários também influencia no custo, uma vez que existe uma maior precarização das condições salariais dos funcionários não efetivos, bolsistas, estagiários, trabalhadores terceirizados, dentre outros, os quais recebem em média, um salário mínimo. Além disso, a diferença no custo/aluno/ano entre escolas da mesma rede de ensino pode ser influenciada pelos acréscimos decorrentes das promoções por formação em nível superior ou tempo de serviço.

A pesquisa evidenciou um outro elemento central na diferenciação dos custos entre as escolas pesquisadas, o número de alunos por sala de aula. Foi possível verificar que as escolas e ou redes que têm uma política de matricular mais alunos por turma vivenciam uma realidade de queda acentuada do custo/aluno/ano, situação observada principalmente no Ensino Médio, o qual chega a apresentar turmas com até 60 alunos, com certeza influenciando negativamente a qualidade da educação.

Um último aspecto a ser destacado refere-se ao fato de as escolas de atendimento exclusivo somente a 1ª à 4ª série ou a Educação Infantil, terem um custo mais elevado do que as escolas mistas. Tal situação se explica, também, pela influência do número e proporção matrícula/número de funcionários.

Tabela 6 - Relação entre as Variáveis Matrícula/Pessoal e Custo-aluno/ano por Escola - Piauí - 2003

| Escola | Não-Docente | Docente | Total Pessoal | Matrícula | Matr/Pessoal | Custo |
|------------------|-------------|---------|---------------|-----------|--------------|----------|
| Caitetus | 11 | 3 | 14 | 97 | 6,93 | 2.108,64 |
| Isabel Pereira | 6 | 7 | 13 | 116 | 8,92 | 1.534,97 |
| Creche M Aux. | 31 | 8 | 39 | 246 | 6,31 | 1.259,91 |
| Cacimba Velha | 22 | 37 | 59 | 770 | 13,05 | 877,55 |
| Normal de Picos | 48 | 58 | 106 | 1.135 | 10,71 | 855,76 |
| M Paulo Nunes | 18 | 55 | 73 | 1.320 | 18,08 | 642,53 |
| Moacir Madeira | 27 | 50 | 77 | 1.292 | 16,78 | 571,23 |
| Valter Alencar | 20 | 37 | 57 | 1.209 | 21,21 | 549,49 |
| Dirceu Arcoverde | 38 | 71 | 109 | 2.321 | 21,29 | 503,16 |
| Freitas Neto | 39 | 98 | 137 | 2.468 | 18,01 | 470,07 |
| Lélia Trindade | 12 | 23 | 35 | 779 | 22,23 | 370,64 |
| Odylo Brito | 29 | 79 | 108 | 2.467 | 22,84 | 347,07 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Observa-se que as cinco escolas com os maiores custos são as que apresentam um menor número de alunos por pessoal docente e não docente, as quais são: as três rurais, Caitetus, Isabel Pereira e Cacimba Velha; a Creche e a Escola Normal Picos. Assim, inferiu-se que escolas em que a relação *quantidade de matrícula/quantidade pessoal* apresentar um valor pequeno, o custo/aluno/ano dessas escolas tende a ter um valor maior.

As despesas com pessoal apresentam também forte correlação com o custo da escola, podendo ajudar a explicar algumas nuances na composição deste custo. Neste sentido, observou-se que as escolas municipais de Teresina são as que têm maior custo com pessoal e que dentre elas, destacam-se os custos das duas da zona rural. Uma das justificativas é a de que o pessoal que atua nessas escolas recebe adicional no salário para trabalhar na zona rural. Portanto, as escolas rurais, além de gastarem mais com pessoal, apresentam menor número de matrícula e um número menor de alunos por profissional docente e não docente, fator que muito contribui para a elevação do custo/aluno/ano de uma escola.

Analisou-se o custo, tomando também por referência, a tipologia das escolas. Na amostra do Estado do Piauí, as três escolas que apresentaram maior custo/aluno/ano são as duas escolas municipais de Teresina que atendem o Ensino Fundamental e a Creche que atende a Educação Infantil na área urbana. No extremo oposto, destacam-se as

efetivas com pessoal, material permanente, material de consumo, instalações (terreno e prédio) e outras despesas, apresentou uma média de R\$ 840,92 (oitocentos e quarenta Reais e noventa e dois centavos), valor fortemente pressionado pelo custo de duas escolas rurais que apresentaram um custo/aluno/ano muito acima da média e fora do desvio padrão da amostra (R\$ 537,64). Na Tabela abaixo, tem-se uma visão geral do resultado.

Tabela 5 - Custo-aluno/ano por Escola, Segundo a Esfera Administrativa, Localização e Tipologia - Piauí - 2003

| Escola | Esfera Adm. | Localização | Município | Tipologia | Custo aluno/ano |
|------------------|-------------|-------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| Odylo Brito | Estadual | Urbana | Teresina | 5ª à 8ª série e EM | 347,07 |
| Lélia Trindade | Municipal | Urbana | Anísio de Abreu | 1ª à 8ª série | 370,64 |
| Freitas Neto | Estadual | Urbana | Teresina | Pré, EF e EM | 470,07 |
| Dirceu Arcoverde | Estadual | Urbana | Teresina | 5ª à 8ª série e EM | 503,16 |
| Valter Alencar | Municipal | Urbana | Teresina | 1ª à 8ª série | 549,49 |
| Moacir Madeira | Estadual | Urbana | Teresina | EM | 571,23 |
| M Paulo Nunes | Municipal | Urbana | Teresina | 5ª à 8ª série | 642,53 |
| Normal de Picos | Estadual | Urbana | Picos | EM | 855,76 |
| Cacimba Velha | Municipal | Rural | Teresina | EF e EM | 877,55 |
| Creche M Aux. | Municipal | Urbana | Teresina | Creche e Pré | 1.259,91 |
| Isabel Pereira | Municipal | Rural | Teresina | 1ª à 4ª série | 1.534,97 |
| Caitetus | Municipal | Rural | Teresina | 1ª à 4ª série | 2.108,64 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Observando-se que a amostra distribui-se em 9 escolas urbanas e 3 escolas rurais, verifica-se que dentre as 4 escolas que apresentam os maiores valores para o custo/aluno/ano, 3 são escolas localizadas na zona rural, Cacimba Velha, Isabel Pereira e Caitetus e uma na zona urbana, Creche M. Auxiliadora, distinguindo-se essa última, das demais da amostra, por se tratar de uma creche, nela funcionando também uma pré-escola, que atende em período integral.

Na busca de explicações para uma diferenciação tão acentuada no custo das escolas, concluiu-se que o fator número de matrículas é determinante, pois os dados induzem à compreensão de que quanto menor a quantidade de matrícula, maior o custo da escola e quanto maior essa quantidade, menor é o seu custo. Essa tendência pode ser observada nas escolas pesquisadas no Piauí, uma vez que as quatro escolas que apresentaram as menores matrículas foram as que tiveram maiores custos aluno/ano em 2003.

No entanto, o número de matrículas não exclui as outras variáveis que também interferem e que podem ajudar a explicar os motivos do custo mais elevado de algumas escolas. Uma das variáveis é o quadro de pessoal, docente e não docente, conforme exposto na tabela abaixo.

custo do imóvel for desconsiderado, as despesas com a folha de pagamento assumem uma média de 80,5%, dado que aponta a grande relevância desse insumo na composição dos custos das escolas. Esse percentual não inclui os custos indiretos arcados pelo poder público a título de encargos sociais, os quais não foram considerados nessa pesquisa. A opção por desconsiderar os custos dos imóveis, também teria um impacto na média das demais despesas que compõem o custo anual das escolas pesquisadas: material de consumo, 13,0%; material permanente, 3,8% e outros insumos, 2,7%.

Ainda no âmbito das despesas anuais com folha de pagamento, observou-se maior percentual em uma escola rural de Ensino Fundamental e Médio, Cacimba Velha⁴, cujas despesas com pessoal, correspondem à 83,5% do seu custo anual. Com menor percentual, uma escola de Educação Infantil, a Creche Maria Auxiliadora, dispõe de apenas 47,9% do seu custo com pessoal, realidade que pode ser atribuída ao baixo nível de qualificação e à precariedade do vínculo funcional do *quadro de pessoal*, uma vez que esta creche possui 39 trabalhadores, sendo 31 não docentes, percebendo apenas o salário mínimo, e 8 docentes, desses, apenas 2 possuem curso superior, resultando no salário médio de apenas R\$ 393,00⁵. A maioria dos docentes é composta por estagiários. A creche, no entanto, foi a escola com maior percentual de despesa com *material de consumo*, 30,5%, bem acima do percentual das demais escolas da amostra, que em média, se situa em torno de 11,2%.

Dentre as despesas com *material de consumo* nas escolas, os itens que apresentaram valores mais elevados em ordem decrescente foram os seguintes: gêneros alimentícios; material de expediente, apoio pedagógico e limpeza, os quais merecem uma investigação mais apurada. O maior gasto com merenda escolar evidencia que, para muitas prefeituras, a merenda escolar parece ser um item fundamental para a existência da escola, uma vez que funciona como um elemento de atração e de permanência dos alunos nela, contribuindo, de certa forma, para diminuir a evasão escolar.

No que se refere ao custo/aluno/ano, o resultado da pesquisa nas 12 escolas da amostra piauiense, tomando como referência as despesas

⁴ O prédio escolar da Escola Cacimba Velha pertence à dependência administrativa municipal, entretanto, abriga a Escola Municipal Cacimba Velha, com atendimento do Ensino Fundamental regular e da Educação de Jovens e Adultos, e a Unidade Escolar Cacimba Velha, de âmbito estadual, que atende o Ensino Médio.

⁵ Esse valor corresponde a 1,6 salários mínimos vigentes em 2003.

Na Tabela 4, são apresentados o custo total da escola em valores absolutos e a distribuição percentual entre os diferentes componentes do custo relativos aos gastos com pessoal, material de consumo, material permanente, imóvel e outros insumos.

Tabela 4 - Custo das Escolas da Amostra do Piauí em Valores Absolutos e Percentuais por Insumo - 2003

| Escola ^a | Total | Pessoal (%) | Consumo (%) | Permanente (%) | Outros (%) | Imóvel (%) |
|---------------------|--------------|-------------|-------------|----------------|------------|------------|
| Isabel Pereira | 178.055,97 | 75,3 | 10,3 | 3,1 | 1,8 | 9,6 |
| Caitetus | 204.538,23 | 71,7 | 12,0 | 3,2 | 1,8 | 11,3 |
| Lélia Trindade | 288.728,13 | 63,8 | 16,8 | 4,7 | 6,3 | 8,3 |
| Creche M Aux. | 309.937,54 | 47,9 | 30,5 | 4,0 | 1,9 | 15,7 |
| Valter Alencar | 664.328,22 | 71,6 | 9,0 | 3,8 | 2,8 | 12,9 |
| Cacimba Velha | 675.710,92 | 83,5 | 6,4 | 2,3 | 1,2 | 12,5 |
| Moacir Madeira | 738.035,04 | 69,3 | 14,6 | 2,0 | 1,6 | 16,7 |
| M Paulo Nunes | 848.145,48 | 67,5 | 10,0 | 3,6 | 2,2 | 7,8 |
| Odylo Brito | 856.215,47 | 76,7 | 8,4 | 4,4 | 2,7 | 19,9 |
| Normal de Picos | 971.281,94 | 72,1 | 2,5 | 3,1 | 2,3 | 20,0 |
| Freitas Neto | 1.160.127,55 | 68,0 | 8,1 | 2,2 | 1,7 | 6,6 |
| Dirceu Arcoverde | 1.167.843,22 | 69,5 | 6,4 | 3,5 | 2,3 | 18,3 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Compreendendo que a exposição dos custos diretos das escolas por componente de despesa, não revela a complexidade do financiamento das instituições escolares, sendo necessário estabelecer inúmeras correlações, com o objetivo de aprofundar a compreensão do peso dos vários insumos na composição final de seu custo.

A primeira questão a ser destacada se refere ao peso das despesas realizadas pelas escolas com *Pessoal*, que representaram, em média, 69,7% de seu custo total anual de 2003. Em seguida, a principal despesa refere-se aos custos das instalações das escolas, compreendendo terreno, construção e depreciação do prédio, os quais representaram, em média, 13,3% do custo anual. A terceira despesa mais relevante foi com material de consumo, a qual representou 11,2% das despesas anuais das escolas investigadas. As menores despesas anuais referiram-se ao material permanente, 3,3%, e outros insumos necessários ao funcionamento, a exemplo dos gastos com água, luz e abastecimento de gás, 2,4%.

Em relação às despesas com folha de pagamento, é importante destacar que o percentual médio de 69,7% apresenta-se dentro do padrão já verificado na bibliografia produzida na área (Xavier e Marques, 1988). Entretanto, se o

tardia no sistema educacional. Esses dados evidenciam a necessidade de políticas que venham a garantir o sucesso e a permanência da criança e do jovem na escola, como fundamento para a universalização da educação no Piauí.

2.4 Perfil da Oferta

Dados referentes ao número médio de alunos por turma e à média de horas aula diária em 2003 no Piauí, estão evidenciadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Número Médio de Alunos por Turma e Média de Horas aula Diárias na Escola Pública - Piauí - 2003

| Itens | Creche | Pré-escola | 1ª a 4ª séries | 5ª a 8ª séries | Ensino Médio |
|----------------------------|--------|------------|----------------|----------------|--------------|
| Média de alunos por turma | 24,2 | 22,2 | 23,6 | 31,6 | 43,2 |
| Média diária de horas-aula | 4,2 | 3,9 | 4,0 | 4,1 | 4,0 |

Fonte: Inep/Educatobrasil/2003

A análise dos dados referentes ao número médio de alunos por turma e à média de horas diárias em sala de aula evidencia, tomando como referência os indicadores de qualidade estabelecidos pelo Inep para a classificação das escolas, que a realidade do Estado do Piauí se situa num patamar aquém do desejável, um vez que esses indicadores prevêm 5 horas aula diárias e a seguinte definição do número médio de alunos por turma, conforme as etapas da Educação Básica: Educação Infantil, creche e pré-escola, 15 alunos ou menos; Ensino Fundamental, 1ª à 4ª série, 25 alunos ou menos; Ensino Fundamental, 5ª à 8ª série e Ensino Médio, 30 alunos ou menos.

Em geral, os aspectos centrais das condições de oferta educacional apresentados nesta parte do artigo, referem-se ao conjunto do estado, entretanto, a pesquisa no Piauí foi realizada em três municípios, Teresina, Picos e Anísio de Abreu, que dialogam diretamente com a realidade estadual apresentada, porém guardam as suas especificidades, as quais não serão apresentadas, visto a priorização dos dados que revelam a realidade do conjunto do Estado.

3. Os Achados da Pesquisa

A discussão sobre os principais resultados da pesquisa realizada no Piauí tomará como elementos centrais os resultados sobre os custos educacionais, enfatizando os componentes do custo global da escola e o custo/aluno/ano. Em seguida, pretende-se fazer algumas considerações sobre a questão da qualidade na amostra pesquisada.

Quanto à existência de equipamentos e infra-estrutura pedagógica, podemos concluir que a situação é de extrema carência, em especial, nas escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. O Ensino Médio tem melhores condições de oferta, embora o índice também não seja satisfatório. Assim, evidencia-se a necessidade urgente de maior investimento nas escolas públicas piauienses, como pré-condição para a garantia do preceito constitucional de direito à educação e condições mínimas de oferta, ainda muito longe de um padrão mínimo de qualidade.

2.2 Perfil do Docente

O perfil da função docente no Piauí, considerada a exigência de formação em nível superior para o exercício do magistério, determinada pela LDB nº. 9.394/96, revela que o estado encontra-se ainda distante de alcançar essa meta. Os dados da função docente com formação superior na escola pública em percentuais referentes ao ano 2003 são os seguintes: Creche (3,3%); Pré-escola (3,6%); 1ª à 4ª série (10,1%); 5ª à 8ª série (46,5%) e, no Ensino Médio, (73,2%).

2.3 Perfil do Aluno

Quanto às taxas de rendimento escolar, a Tabela 2 evidencia a realidade piauiense em 2002.

Tabela 2 - Taxas de Rendimento Escolar da Escola Pública no Piauí - 2002

| Rendimento | Ensino Fundamental | | Médio |
|------------|--------------------|---------------|-------|
| | 1ª à 4ª série | 5ª à 8ª Série | |
| Aprovação | 69,4 | 73,3 | 75,5 |
| Reprovação | 19,3 | 12,9 | 6,8 |
| Abandono | 11,3 | 15,3 | 11,4 |

Fonte: Inep/Educatabrasil/2002

Os dados referentes ao Ensino Médio revelam índices de aproveitamento mais satisfatórios do que o Ensino Fundamental, etapa da Educação Básica, na qual os índices de reprovação e abandono ainda são muito altos. Essa realidade influencia as taxas de distorção/idade/série que no Ensino Fundamental em 2003, chegaram à 47,6%, na 1ª à 4ª série e à 66,8%, na 5ª à 8ª série. No Ensino Médio, a distorção foi de 81,6%, evidenciando que em todas as etapas da Educação Básica existe uma acentuada distorção idade/série, motivada, possivelmente, pelos índices de evasão, repetência e inserção

2. Aspectos Centrais das Condições de Oferta Educacional no Piauí

As dimensões consideradas pelo Inep para a escolha de escolas para integrarem esta pesquisa foram: infra-estrutura (serviços básicos, equipamentos pedagógicos, equipamentos básicos, infra-estrutura pedagógica e infra-estrutura básica); perfil docente (taxa de docentes com formação superior); perfil do aluno (rendimento escolar e adequação idade/série); e, perfil da oferta (número médio de horas aula diárias - 5 horas ou mais - e número médio de alunos por turma). Ao analisar a realidade do Estado do Piauí em relação às dimensões consideradas, verificou-se que o mesmo apresenta um quadro de grande carência, conforme dados expostos a seguir.

2.1 Infra-estrutura

As informações referentes à infra-estrutura dos sistemas educacionais do Estado do Piauí não se encontram amplamente disponíveis. A seguir, o trabalho apresenta um quadro com alguns dados que retratam a realidade piauiense e evidenciam os grandes desafios para tornar realidade o direito a uma educação de qualidade para todos.

Tabela 1 - Percentual de Alunos Atendidos por Infra-estrutura Disponível na Escola Pública, segundo o Nível de Ensino - 2002

| Nível de Ensino | Nº de Escolas Públicas | Abastec. de Água | Energia Elétrica | Biblioteca | Lab. De Ciências | Lab. De Informática | Quadra de Esporte | Sala de Vídeo |
|-----------------|------------------------|------------------|------------------|------------|------------------|---------------------|-------------------|---------------|
| Creche | 522 | 100,0 | 87,0 | 3,2 | 0,2 | 0,3 | 3,6 | 2,1 |
| Pré - Escola | 2.307 | 97,7 | 79,4 | 4,3 | 0,4 | 0,7 | 4,5 | 7,9 |
| 1ª a 4ª séries | 6.591 | 98,2 | 57,6 | 3,5 | 0,4 | 0,6 | 3,7 | 6,0 |
| 5ª a 8ª séries | 1.304 | 92,7 | 98,8 | 18,4 | 2,8 | 5,6 | 19,2 | 22,8 |
| Ensino Médio | 331 | 98,7 | 99,3 | 32,9 | 7,6 | 17,8 | 41,7 | 45,0 |

Fonte: Inep/Educatobrasil/2002

Os dados demonstram que o fornecimento de água é garantido para quase a totalidade das escolas, no entanto não se tem informação sobre a qualidade de seu tratamento e da regularidade deste atendimento, especialmente nas escolas rurais. No caso da energia elétrica, ainda é significativo o déficit de atendimento, principalmente nas escolas de 1ª a 4ª série, apenas 57,6% das dessa etapa do Ensino Fundamental têm o fornecimento de energia elétrica, enquanto, nas séries de 5ª a 8ª série, o percentual se eleva para 98,8% e, no Ensino Médio, chega a 99,3%.

A metodologia utilizada para a execução da pesquisa, que é comum aos estados, está descrita no capítulo introdutório desta publicação, no entanto, no caso específico do Piauí, para a depreciação do prédio, bem como para calcular o custo do investimento para a aquisição do imóvel e a construção do prédio, a equipe local desenvolveu uma proposta metodológica específica para o Estado, uma vez que na proposta do Inep, a fórmula de cálculo do valor referente ao custo do prédio e do terreno não foi definida e não se poderia considerar todo esse custo num único ano, pois provocaria grande distorção.

Assim, o custo correspondente ao imóvel foi calculado considerando a depreciação do prédio³ bem como o custo de oportunidade do capital investido na compra do terreno e na construção do imóvel. Para se obter a depreciação do prédio por ano, dividiu-se o seu valor 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. Essas costumam utilizar, neste caso, o tempo 10 anos, pois consideram que em um ano, se o imóvel estivesse alugado, deveria render 10% do seu valor. 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 do dinheiro, entende-se que ela deve ser desconsiderada para facilitar os cálculos. A partir desses parâmetros, deduziu-se uma fórmula, que possibilitou a determinação do valor a ser pago anualmente pelo empréstimo, em 10 parcelas iguais, de modo a amortizar o capital mais o juro de 10% ao ano.

O cálculo do custo aluno/ano referente ao imóvel deve considerar, portanto, uma parcela da depreciação do prédio e uma outra parcela do custo do investimento para a aquisição do imóvel, mesmo em se tratando de escolas públicas, as quais não têm por objetivo o retorno financeiro do investimento.

Antes de apresentar os dados referentes ao custo/aluno no Piauí e à qualidade do ensino, considerando que é consenso que qualidade do ensino está relacionada às condições de oferta das escolas, apresentamos, a seguir, os aspectos centrais das condições de oferta educacional no Piauí.

³ Foi utilizada a duração de 40 anos como o tempo de depreciação do prédio escolar. Na área de avaliação de imóveis, segundo Rubens Alves Dantas (1998), a vida útil estimada de uma edificação geralmente compreende o intervalo entre 40 a 60 anos. Nesta pesquisa, optou-se por um tempo de depreciação de 40 anos.

federativos a terem diferenças significativas de gasto por aluno. A preocupação básica era com a distribuição eqüitativa dos recursos.

A metodologia utilizada pelo governo para definir o valor mínimo anual por aluno, deveria levar em consideração, como está previsto na Lei nº. 9.424/96, o somatório das receitas do Fundef e a matrícula total no Ensino Fundamental público, no ano anterior ao de referência, acrescida do total estimado de novas matrículas. No entanto, o Governo Federal não executou tal metodologia, fixando valores mínimos por aluno sempre inferiores ao previsto naquela Lei. Essa metodologia deveria ser utilizada até 2001 (cinco anos a partir da vigência da Emenda Constitucional 14/96), 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*.

É importante ressaltar que o princípio da **garantia de padrão de qualidade** do ensino está inscrito na Constituição Federal de 1988, há mais de 15 anos, portanto, e pouco se avançou no cumprimento desse preceito. Há mais de sete anos, a expressão **padrão mínimo de qualidade do ensino** foi incorporada à Constituição, com a Emenda Constitucional nº. 14. No art. 211 da Constituição Federal, § 1º, modificado pela Emenda nº. 14, fica muito claro o papel da União para que seja garantido nas escolas públicas brasileiras um **padrão mínimo de qualidade do ensino**:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Assim, o ordenamento determina que o Governo Federal deva fixar anualmente não mais um valor para o custo/aluno e sim, um valor correspondente ao custo/aluno/qualidade. Essa orientação fez com que o tema qualidade do ensino passasse a ser, inexoravelmente, objeto de discussão na sociedade civil e nos meios políticos e acadêmicos, bem como, se tornasse um tema inquietante na agenda dos pesquisadores brasileiros da área de educação. Principalmente, porque, até o momento, não se tem um valor monetário correspondente ao custo/aluno/qualidade e nem a garantia do cumprimento da Lei.

Contudo, o Governo Federal continua a fixar um *valor mínimo anual por aluno* sem levar em conta a variável qualidade do ensino, justificando

O CUSTO ALUNO E AS CONDIÇÕES PARA UM ENSINO DE QUALIDADE – O CASO DO PIAUÍ

*Ana Maria Pádua de Oliveira**

Luís Carlos Sales

Maria do Socorro Lages de Carvalho

Maria Nazaré Ribeiro dos Santos

Rosana Evangelista da Cruz

Este artigo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa sobre custo aluno/ano realizada no Estado do Piauí em 12 escolas rurais e urbanas das redes públicas estadual e municipais em três cidades piauienses, Teresina, Picos e Anísio de Abreu. A pesquisa, coordenada e financiada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, foi realizada com o objetivo de levantar e analisar os principais componentes do custo aluno/ano, assim como, conhecer características organizacionais e de gestão das escolas que possam estar relacionadas com a qualidade do ensino.

A Definição do Custo Aluno Qualidade

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, definido pela Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996, foi determinante para que o termo custo/aluno passasse a fazer parte, de forma mais freqüente, do repertório vocabular dos educadores e a ser objeto de estudo de pesquisadores da área de financiamento da educação.

A proposta inicial do Fundef tomava como referência para definir o termo custo/aluno, o conceito de gasto/aluno. A idéia era definir um valor mínimo anual por aluno a fim de corrigir distorções provocadas pela diversidade de capacidade de arrecadação de estados e municípios, que levava esses entes

* Os autores deste trabalho são professores da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE – nuppege@ufpi.br). Participaram da pesquisa os(as) alunos(as) de graduação Antônia Ravache Oliveira Silva, Davi Albino da Silva, Francislene Santos Castro, Geórgia Carine Melo Vieira, Janete Márcia Morais Oliveira Moura, Maria de Jesus Rodrigues, Maria Luiza Cavalcante Barbosa, Paulo José Macedo Brito, Raquel Alves da Silva, Sâmara de Oliveira Silva, Sandra Regina de Moraes Cunha Rodrigues, Silvânia Uchôa Castro e Yuri Alves Coelho de Sousa.

ensino, uma vez que a diversidade de visões de mundo conduz à construção de expectativas, projeções e ideais de qualidade diferenciadas, não se dispõe, no Brasil, de um número expressivo de pesquisas empíricas abordando a temática, em especial, há carência de estudos que contemplem as diferentes regiões do país e os diversos níveis de ensino. Essa realidade motivou o Governo Federal, por meio do Inep, a financiar esta pesquisa nacional sobre custo/aluno/qualidade em 10 estados brasileiros, abrangendo um total de 120 escolas. Coube à equipe do Piauí estudar uma amostra de 12 escolas.

1. Aspectos Específicos da Metodologia da Pesquisa no Piauí

O critério para a definição das referidas escolas levou em consideração a necessidade de o estudo apresentar uma amostra que contemplasse os diversos padrões de escolas existentes, considerando o nível de atendimento, a dependência administrativa e a localização. No Piauí, a amostra de 12 escolas ficou assim distribuída: Ensino Fundamental - 1ª à 8ª série, 2 escolas; 1ª à 4ª série, 2 escolas; 5ª à 8ª série, 1 escola; Ensino Médio, 2 escolas; Ensino Fundamental - 1ª à 8ª série e Ensino Médio, 1 escola; 5ª à 8ª série e Ensino Médio, 2 escolas; Educação Infantil, Ensino Fundamental - 1ª à 8ª série e Ensino Médio, 1 escola; Educação Infantil - Creche e pré-escola, 1 escola.

Quanto à dependência administrativa e localização, 5 (cinco) escolas são da rede estadual e 7 (sete) são de redes municipais, sendo 9 (nove) situadas em zonas urbanas e apenas 3 (três) na zona rural, localizadas nos três municípios pesquisados: Teresina (10); Picos (1) e Anísio de Abreu (1).

As escolas selecionadas não foram, na sua totalidade, aquelas mais bem posicionadas no indicador elaborado pelo Inep para a escolha de escolas, Índice de Escolha da Escola – IEE, devido a um conjunto de fatores, dentre eles, a divergência entre a avaliação das escolas mais qualificadas feita por este índice e pelas secretarias de educação. Por outro lado, a necessidade de incluir escolas de diferentes dependências administrativas, localização, urbana e rural, e etapas da educação básica, levou a equipe a aceitar, em alguns casos, a posição desfavorável no IEE e a valorizar a indicação dos dirigentes municipais.

Verificou-se que os indicadores de qualidade definidos na pesquisa não se apresentaram, em seu conjunto, em uma mesma escola. Mesmo considerando essa situação, as escolas definidas na amostra são as que mais se aproximam de um padrão de qualidade, dentro das limitações do contexto em que estão inseridas. Essa ponderação é importante, visto que a pontuação alcançada pelas escolas no IEE representava, em média, 0,65 numa escala de 0 à 1, o que torna evidente a presença de problemas graves nas escolas públicas do Estado do Piauí.

Quadro 1 – Detalhamento dos componentes (insumos) do custo-aluno-qualidade, segundo o Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica

| Natureza | Especialista | Detalhamento | % | Custo 1996 | Custo 2003* |
|-----------------|---------------------|------------------------------|--------|------------|-------------|
| Pessoal | Professores | Salário e encargos | 54,4 | 272,00 | 1.086,36 |
| | | Capacitação | 10 | 50,00 | 199,69 |
| | Especialistas | Salário e encargos | 5,6 | 28,00 | 111,83 |
| | | Capacitação | 1,4 | 7,00 | 27,95 |
| | Administrativos | Salário e encargos | 4,6 | 23,00 | 91,86 |
| | | Capacitação | 4 | 20,00 | 119,81 |
| Infra-estrutura | Material de Consumo | Material didático | 6 | 30,00 | 79,87 |
| | | Instalações | 5 | 25,00 | 99,84 |
| | | Material permanente | 3 | 15,00 | 60,00 |
| | | Material de apoio | 2 | 10,00 | 39,93 |
| Gestão | | Material de escritório | 1 | 5,00 | 19,96 |
| | | Dependências administrativas | 1 | 5,00 | 19,96 |
| | | Mobiliário, equipamentos | 1 | 5,00 | 19,96 |
| | | Pessoa física e jurídica | 1 | 5,00 | 19,96 |
| | Total | | 100,00 | 500,00 | 1.996,98 |

Nota: (*) Correção monetária com base no IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV) até abril 2003².

O pesquisador João Antonio Monlevade (200-), conforme texto apresentado no Dossiê do Fórum Nacional pelo Direito à Educação, entra na discussão para tentar clarear o conceito custo/aluno/qualidade. Ele chama a atenção para o fato de que o padrão de qualidade de qualquer bem ou serviço não tem um limite superior, pois sempre é possível se imaginar ou implantar mais e melhores insumos num determinado produto.

Para Monlevade, qualidade na educação e alto custo não são necessariamente a mesma coisa, uma vez que alto custo não garante qualidade, mas existe uma relação positiva entre ambos. Neste sentido, ele observa que costumam descrever a qualidade do ensino, ou a falta dela, comparando o que se gasta com um aluno no Brasil com o que se investe na Europa ou nos Estados Unidos. Segundo ele, reduz-se assim, qualidade ao custo, “mais ou menos como fazemos ao adquirir um par de sapatos ou uma peça de vestuário, onde o mais caro significa o melhor e o mais barato, o pior”, (Monlevade, 200-, p. 15).

Com se pode observar, não é fácil determinar um valor monetário que represente o custo/aluno/qualidade das escolas públicas. Além das dificuldades para o alcance de um consenso em termos conceituais sobre a qualidade do

² Nos sites: <http://www.indicadores.hpg.ig.com.br/atualiza.htm> e <http://suportline.com.br/tabelas.htm> foram pesquisados os dados para a atualização dos valores.

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

Apesar de avançar na definição de critérios para o alcance progressivo do padrão, as quantidades mínimas por alunos, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de qualidade permanecem indefinidas. Nem mesmo a Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, contribui para clarear a definição do padrão mínimo de qualidade de ensino, tal como posto na LDB, uma vez que o conteúdo do Plano só se aproxima da referida definição quando fixa os padrões mínimos nacionais de infra-estrutura física das escolas.

No sentido de colaborar com a discussão, o Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica, em 1995, apresentou um documento propositivo, conceituando custo/aluno/qualidade como sendo o custo potencial de um aluno do Ensino Fundamental, durante um ano, definindo também uma ordem de prioridades dos insumos derivados das seguintes categorias: pessoal, infra-estrutura e gestão. Dentre as especificações detalhadas nos insumos, destacam-se: 1 - os recursos devem ser destinados ao pagamento de docentes, incluindo os especialistas; 20% ao pagamento de pessoal administrativo e 20% para as demais despesas de custeio e capital; 2 - devem ser consideradas as seguintes proporções: a) um professor para cada grupo de 25 alunos; b) um especialista para cada grupo de 250 alunos; c) um servidor técnico-administrativo para cada grupo de 100 alunos. Essa proposta apresenta um valor monetário para o custo/aluno/qualidade de R\$ 500,00 (quinhentos Reais), como sendo uma média para todo o país para o ano de 1996, que atualizado pelo IGP/DI¹, corresponderia, em abril de 2003, à R\$ 1.996,98.

O Fórum fez ainda, uma simulação dos percentuais e respectivos valores de cada componente de custo, cujo detalhamento é apresentado no quadro abaixo, acrescido de uma coluna que corrige monetariamente os valores para o ano de 2003.

¹ Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.

essa ação com o argumento de limitação orçamentária e dificuldade para se definir uma expressão monetária do custo/aluno/qualidade.

Como primeiro, passo para calcular o valor monetário correspondente ao custo/aluno/qualidade, é necessário se precisar o conceito de qualidade do ensino. Neste sentido, a legislação, apesar de clara, não detalha o que vem a ser o “padrão mínimo de qualidade”. Por exemplo, a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 4º, inciso IX, esboça uma referência, mas a própria Lei não especifica quais são os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de qualidade e nem as quantidades mínimas por alunos, desses insumos:

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

(...)

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

No art. 74, parágrafo único, novamente fica aberto o caminho para definições acerca dos referidos insumos, além de haver menção específica apenas ao Ensino Fundamental, reduzindo, portanto, a abrangência das definições e políticas decorrentes.

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

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

A Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundef na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 13, incisos de I a VI, fixa os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão mínimo de qualidade, claro que, neste caso, também referidos ao Ensino Fundamental:

da comunidade e, dessa forma, poucas escolas contam com representantes das organizações comunitárias locais em seus conselhos escolares.

A gestão também é verificada na organização e nas condições de higiene e manutenção das escolas, as quais evidenciam o papel central do diretor no processo de garantia de uma boa organização da mesma e no estabelecimento de um clima organizacional favorável ao desenvolvimento das atividades, independentemente dos demais problemas vivenciados por ela.

A qualidade envolve a compreensão de uma multiplicidade de elementos, como por exemplo, bom acompanhamento pedagógico, direção autônoma e democrática, professores qualificados para o pleno exercício da prática docente, formação escolar e específica para os não docentes, valorização social e salarial dos professores, infra-estrutura básica para o desenvolvimento das atividades, além do acompanhamento técnico permanente ao trabalho desenvolvido pela escola.

A análise da qualidade remete também, ao reconhecimento da comunidade local em relação à qualidade da escola. A pesquisa evidenciou a opinião de representantes dos diferentes segmentos das escolas sobre a caracterização das mesmas como de qualidade. Foi possível verificar que os mais críticos em relação às condições de ensino ofertadas, foram os professores, inclusive alguns, com a compreensão de que não é possível a oferta de ensino de qualidade em escolas públicas, levando ao questionamento, o seu próprio compromisso com a construção dessa escola. Alguns, ao definirem a escola como de qualidade, utilizaram como elemento central a comparação da mesma com outras escolas existentes na região.

Em geral, os pais e alunos foram aqueles que mais avaliaram a existência de qualidade na oferta educacional das escolas pesquisadas. Se por um lado, a maior parte das escolas se destacou efetivamente da média das escolas do estado, por outro, algumas evidenciaram a existência de problemas estruturais que decididamente, impedem não só a oferta de um ensino de qualidade, com também das condições mínimas de funcionamento. A incompatibilidade entre a avaliação e a realidade reflete que, quando a vivência da qualidade é restringida pela precariedade das condições de vida de cada um, a própria concepção se limita à percepção de que ter uma boa sala e aulas bem preparadas é o suficiente, quando isso ocorre. Essa realidade distancia os sujeitos entrevistados da reflexão sobre uma concepção de *educação de qualidade* que sirva à classe trabalhadora, da observação das deficiências estruturais vivenciadas na escola e da precariedade da sua forma de organização e gestão. Restringir a avaliação ao ambiente da sala de aula como elemento de qualidade, impede a compreensão de que a escola tem um papel central na sociedade, o de formar seres humanos éticos, a partir de suas potencialidades.

A pesquisa no Piauí revelou a necessidade urgente de políticas públicas que garantam a qualidade do ensino e que abordem diretamente, não apenas a prática pedagógica da sala de aula, mas o conjunto de atividades da escola. Políticas que permitam o pleno desenvolvimento do educando em suas dimensões física, intelectual e social, uma vez que faltam à algumas escolas da amostra, alguns indicadores que permitam a sua classificação como escola de qualidade.

Considerações Finais

A legislação brasileira que orienta a política e a organização da educação obriga o investimento de um percentual mínimo em educação e a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Esse padrão, conforme define a legislação, deve ser expresso em um custo que atenda todas as necessidades básicas da oferta educacional, portanto deve ser expresso em uma relação *custo/aluno/qualidade* que seja referência para a execução das políticas públicas. Embora a legislação seja explícita em face essa obrigação, ainda não existe no Brasil, seja na esfera política, seja na acadêmica, a definição de uma metodologia que defina esse custo/qualidade. Além disso, sequer a qualidade é conceituada de forma consistente nos diferentes meios de discussão, embora existam alguns indicadores que são consenso entre os diferentes pesquisadores, a exemplo das condições a serem ofertadas para os trabalhadores da educação.

A presente pesquisa teve por objetivo colaborar com o debate sobre o processo de construção do custo/aluno/qualidade, tendo, portanto, partido de procedimentos metodológicos próprios, ao procurar calcular o custo por meio da escolha de escolas que se destacaram nos indicadores oficiais como escolas que asseguram aos alunos matriculados melhores condições de ensino.

Embora seja extremamente relevante, a realidade intensificou a problematização sobre o próprio conceito de qualidade e colocou em questão os indicadores previamente definidos no Índice de Escolha da Escola – IEE, uma vez que o trabalho de campo revelou que as escolas da amostra, embora destacadas na classificação, têm problemas estruturais na oferta, o que leva a questionar se algumas delas são realmente de qualidade. Entretanto, tomando como referência a pontuação média alcançada pelas escolas selecionadas no estado 0,65, numa escala de 0 à 1, pôde-se compreender que a educação pública no Piauí necessita urgentemente de maiores investimentos, principalmente se for tomada como parâmetro, a meta da qualidade, demandando da União o exercício de seu papel supletivo e de redistribuição, conforme previsto na legislação.

Em relação às características das despesas realizadas nas escolas, a pesquisa evidenciou que, em geral, a maior parte das despesas se refere àquelas realizadas com folha de pagamento, as quais representaram, em média, em

2003, 69,7% do custo total anual das escolas, quando considerados os custos de instalações. Entretanto, quando retiramos esse insumo, a folha de pagamento das escolas passa a compreender 80,5% do total do custo.

O custo médio por aluno/ano verificado no Piauí, incluindo todos os componentes, foi de R\$ 840,92, equivalente à 79,6% acima do valor mínimo por aluno nas séries finais Ensino Fundamental, conforme estabelecido para a execução do Fundef em 2003. Apesar do valor mais elevado, observa-se que o mesmo não tem garantido a implementação de uma educação de qualidade, uma vez que foi possível apurar que esse valor está pautado num processo de precarização do trabalho docente caracterizado por baixos salários; contratação de docentes por meio de contrato temporário, com inúmeras desvantagens salariais em relação ao professor do quadro regular; superlotação das salas de aula, problema verificado em quase todas as séries atendidas pelas escolas da amostra, mas, principalmente, no Ensino Médio.

Algumas diferenças relevantes nos custos das escolas foram observadas, a exemplo da tendência de elevação dos custos das escolas das zonas rurais, quando comparadas com os das escolas urbanas, mesmo quando pertencentes ao mesmo sistema de ensino. Essa realidade decorre de fatores diversos, sobressaindo, dentre eles, o menor número de alunos matriculados nas escolas rurais e o menor número de alunos por profissional, além da política de estímulo à docência na zona rural, por meio de gratificação.

Apesar de a pesquisa ter por objetivo detalhar o custo/aluno/ano, com base em escolas com diferentes características no que se refere ao tipo e nível de atendimento, localização e esfera administrativa, não julgamos relevante proceder a esse detalhamento, uma vez que a pesquisa evidenciou que não existe entre as escolas uma diferenciação considerável no custo com pessoal não docente, material permanente, material de consumo e outros insumos. No interior das escolas, esses componentes são distribuídos de maneira equilibrada entre as diferentes etapas atendidas, uma vez que tais custos são comuns a todas elas. A diferenciação mais relevante se refere aos gastos com pessoal docente. Entretanto, essa diferenciação não está pautada nas características do atendimento, mas nas diferentes políticas de valorização profissional praticadas nas redes municipais e estaduais de educação, no tipo de vínculo funcional dos docentes e no número médio de alunos por turma.

Os elementos centrais acima descritos reforçam a importância da pesquisa realizada e desafia pesquisadores da área do financiamento da educação e gestores públicos a avançarem no sentido de realização de investigações sistemáticas que subsidiem políticas com o objetivo de garantir que todas as escolas públicas brasileiras ofereçam uma educação de qualidade, por meio de uma política de financiamento que permita a redução das desigualdades regionais, que se apresentam cada vez mais acentuadas. A política da qualidade da educação não pode estar pautada nos cálculos de custo/benefício, mas sim, na garantia da oferta da educação como direito de cidadania.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a 01/01/2003. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 10.172, de 24 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. *Ministério da Educação*. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004

Lei nº 10.172, de 24 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. *Ministério da Educação*. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Ministério da Educação*. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

Lei nº 9.424, de 12 de setembro de 1996. Lei de Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). *Ministério da Educação*. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

BRASIL. IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

Síntese dos Indicadores Sociais 2000/2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

BRASIL. INEP/MEC. EDUDATABRASIL. Brasília, INEP/MEC. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em 12 jun 2004.

Perfil da Educação Brasileira. Brasília, INEP/MEC. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em 14 fev. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Custo-aluno no Ensino Médio*. Brasília: MEC/SEMTEC, 2002.

Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: Meio Ambiente*. Brasília. 1997.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão do Meio Ambiente. *Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente: relatório da delegação brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão nº 871/2002 - TCU - Plenário*. Brasília, 2002.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Dossiê para a oficina custo-aluno-qualidade: financiando a educação que queremos*. São Paulo: [s.n.] Campanha Nacional, [200-].

DANTAS, Rubens Alves. *Engenharia de avaliações: uma introdução à metodologia científica*. São Paulo: PINI, 1998.

FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno-qualidade*. Brasília, DF: [s.n.], 1995.

LIMA, Maria José Rocha. 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*. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/FundefEvolucaoAluno.doc/>. Acesso em: 18 fev. 2004.

MONLEVADE, João Antonio. *Custo-aluno-qualidade: apontamentos para clarear 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: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, [200-].

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

PIAUI. Governo do Estado do Piauí. *Projeto de Lei Orçamentária do Governo do Estado do Piauí 2004*. Teresina: Secretaria de Planejamento, 2003.

SALES, M. do Socorro T. M. *Educação ambiental: a preservação do verde na zona urbana da cidade de Teresina-PI*. (Dissertação de Mestrado) UFPI – Teresina, 2004. 266p.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 87p.

O capital humano: investimentos em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 250p.

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

XAVIER, Antônio Carlos R. & MARQUES, Antonio Emílio S. *Custo direto de financiamento das escolas públicas de 1º grau da Região Sul*. Brasília: MEC/SEB, 1988.

CUSTOS EM ESCOLAS PÚBLICAS QUE OFERECEM CONDIÇÕES PARA UM ENSINO DE QUALIDADE: UM ESTUDO NO RIO GRANDE DO SUL

Nalú Farenzena*

Cleusa C. T. Schuch**

Neusa Chaves Batista***

Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa descritiva e avaliativa dos principais componentes do custo/aluno, que envolveu uma amostra intencional de 11 escolas públicas do Estado do Rio Grande do Sul. A investigação abrangeu, ainda, características dessas escolas no que se refere à organização, funcionamento e gestão escolar. A pesquisa foi realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação (Faced) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)¹.

As onze escolas públicas foram selecionadas num primeiro momento, com base no Índice de Escolha da Escola – IEE, calculado pela equipe técnica da coordenação geral de Sistema Integrado de Informações Educacionais do Inep, o qual está explicado na introdução dessa coletânea.

Procurou-se observar diversidades referentes à tipologia da escola, à sua localização e dependência administrativa. Cabe registrar que a escolha definitiva das escolas, congregou também outros fatores, especialmente avaliações mais subjetivas, tanto advindas do conhecimento que os pesquisadores têm da realidade educacional do estado, quanto dos contatos que foram sendo estabelecidos com dirigentes de secretarias municipais de educação e coordenadorias regionais de educação.

As 11 escolas selecionadas estão no Quadro 1 com as respectivas localizações, dependência administrativa e etapas da educação que oferecem.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

** Aluna do curso de mestrado em educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

*** Aluna do curso de doutorado em Educação da universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹ A pesquisa foi desenvolvida pelos seguintes professores da Faced/UFRGS: Nalú Farenzena (coordenadora); Leni Vieira Dornelles; Maria Cristina Bortolini; Naira Lisboa Franzói; Vera Maria Vidal Peroni. Contou também com outros pesquisadores: Catarina Alici L. Deggeroni; Cleusa C. Terres Schuch; Emílio Luiz Pedroso Araujo; Jaqueline Bittencourt; Josiane Ramos; Neusa Chaves Batista; Patrícia S. Marchand; Sabrina Moreau. Registra-se também o apoio de Fabiana Soares e Mariane Ohlweimer.

Quadro 1 – Escolas da Amostra do Rio Grande Sul

| Nome da Escola | Município | Tipologia "Ampliada" | Dep. Adm. | Localização |
|--|-----------------------|---|-----------|-------------|
| Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves | Bento Gonçalves | Ensino Médio e Ensino Técnico; parte dos alunos em turno integral, internato para parte dos alunos. | Federal | Urbana |
| Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof.ª Vania Medeiros Mincarone | Bento Gonçalves | Pré-escola e Ensino Fundamental | Municipal | Urbana |
| Escola Estadual de Ensino Fundamental São Marcos | Garibaldi | Pré-escola e Ensino Fundamental; rural. | Estadual | Rural |
| Escola Estadual de Ensino Médio Ildefonso Simões Lopes | Osório | Ensino Fundamental – 8ª série, Ensino Médio e Ensino Técnico; internato para parte dos alunos. | Estadual | Urbana |
| Escola Municipal de Ensino Fundamental Mateus Dal Pozzo | Parai | Ensino Fundamental – 1ª à 4ª série | Municipal | Urbana |
| Escola Municipal Agrícola de Serafina Corrêa | Serafina Corrêa | Ensino Fundamental – 5ª à 8ª série e educação profissional, em tempo integral e com internato para metade dos alunos; rural | Municipal | Rural |
| Escola Municipal de Ensino Fundamental Vereador Antônio Giudice | Porto Alegre | Ensino Fundamental de nove séries | Municipal | Urbana |
| Escola Municipal de Educação Infantil Maria Marques Fernandes | Porto Alegre | Educação Infantil em tempo integral | Municipal | Urbana |
| Escola Municipal de Educação Infantil Rainha | Lagoa dos Três Cantos | Educação Infantil em tempo integral | Municipal | Urbana |
| Escola Municipal de Ensino Fundamental Dagmar de Lima Mucilo | Cachoeirinha | Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série | Municipal | Urbana |
| Escola Municipal de Educação Infantil Pequeno Mundo | Imigrante | Educação Infantil em tempo parcial e integral | Municipal | Urbana |

Como se pode observar, há uma instituição federal, duas estaduais e oito escolas municipais. O predomínio dessas últimas foi proposital, uma vez que possibilita maior diversidade, pois se supõe que as escolas estaduais tenham um padrão de custo muito similar. Há duas escolas localizadas na zona rural, atendendo o requisito mínimo de número de escolas rurais que foi estabelecido pela coordenação da pesquisa no Inep. A diversidade em termos de oferta de etapas da educação básica está evidente no quadro.

Também é oportuno comentar que há quatro escolas localizadas em pequenos municípios de Parai, Serafina Corrêa, Lagoa dos Três Cantos e Imigrante, quatro escolas em municípios de porte médio, Osório, Garibaldi, Bento Gonçalves e Cachoeirinha e duas escolas na capital Porto Alegre, sendo que todos esses, são municípios que apresentam índices relativamente satisfatórios de qualidade de vida.

Outra observação se refere ao procedimento adotado para o cálculo do custo anual dos itens prédio e terreno e pessoal, o qual diferiu da fórmula adotada por equipes de outros estados. No caso do prédio e terreno, seus valores foram divididos por 25, supondo esse, um tempo razoável de vida útil. No que diz respeito aos custos com pessoal, foi feito um acréscimo de 12%, referentes aos encargos patronais².

Acreditamos que as escolhas das instituições foram, em grande parte, acertadas, tendo em vista que em todos os casos, foi possível apontar virtualidades no que se refere à oferta de boas condições para um ensino de qualidade. Sabemos que há escolas que são bastante “atípicas”, diferentes da média ou da maioria e que talvez por isso mesmo, possam servir de parâmetro para pensarmos a qualidade da escola pública e seus custos, tendo sempre em conta as diversidades e heterogeneidades institucionais.

Esse artigo focalizará, mais detalhadamente, os custos das instituições investigadas, mas cabe aqui um comentário geral sobre a sua gestão. As escolas com órgãos de participação da comunidade atuantes apresentam menos problemas na gestão administrativo-financeira e pedagógica. A gestão é mais transparente, existem poucos conflitos nas relações interpessoais e maiores afinidades entre comunidade/escola e objetivos a serem alcançados pela unidade escolar.

A partir dos resultados das pesquisas, percebe-se que uma direção afinada com os outros segmentos da comunidade escolar proporciona uma melhor organização e gestão dos recursos da escola.

Neste sentido, destaca-se, em paralelo ao aporte financeiro, como uma das condições à oferta de um ensino de qualidade, uma gestão que garanta a participação da comunidade nos assuntos da escola e que proporcione um ambiente de diálogo e bom relacionamento entre os segmentos que compõe a comunidade escolar.

² Os encargos patronais para o magistério têm sido calculados em 12%, de acordo com o Parecer nº. 10/97, do Conselho Nacional de Educação, que estabelece diretrizes para os novos planos de carreira de remuneração do magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Usamos esta referência.

1. Os valores e a distribuição do custo/aluno/ano (C/A/A) nas escolas

Na Tabela 1, encontra-se a distribuição final dos custos por aluno/ano estimados.

Tabela 1 - Número de escolas da amostra do Rio Grande do Sul por faixa de custo/aluno/ano

| Faixas de custo/aluno/ano (em R\$) | Número de escolas |
|------------------------------------|-------------------|
| 1.000 - 2.000 | 02 |
| 2.001 - 3.000 | 05 |
| 3.001 - 4.000 | 01 |
| 4.001 - 5.000 | 00 |
| 5.001 - 6.000 | 01 |
| + de 6.000 | 02 |
| Total | 11 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Evidencia-se a dispersão do número de escola por faixas de custo/aluno/ano, que vão desde R\$ 1.146,28 à R\$ 6.937,06. Observa-se também uma concentração de cinco escolas na faixa que vai de R\$ 2.001,00 à R\$ 3.000,00. Esta variação precisa logicamente, ser mais detidamente explorada, como será feito a seguir.

Foram elaboradas duas tabelas básicas com o custo/aluno/ano total e por categoria, Tabela 2, e a distribuição percentual do custo por categoria, Tabela 3.

Tabela 2 – custo/aluno/ano, por categoria de custo, nas escolas da amostra do Rio Grande do Sul em 2003, Em R\$.

| Nome da Escola | C/A/A Total | Pessoal | Material Consumo | Material Permanente | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
|----------------------------------|-------------|----------|------------------|---------------------|----------------|------------------|
| CEFET-BG | 6.937,05 | 5.057,56 | 462,87 | 125,35 | 927,90 | 363,37 |
| EMEF Vânia M. Mincarone | 2.031,24 | 1.553,92 | 265,16 | 98,39 | 66,95 | 46,82 |
| EEEF São Marcos | 2.615,93 | 1.843,53 | 342,57 | 189,54 | 112,14 | 128,16 |
| EEEM Ildefonso Simões Lopes | 2.247,75 | 1.329,26 | 132,12 | 122,83 | 341,22 | 322,32 |
| EMEF Mateus Dal Pozzo | 1.284,36 | 669,79 | 534,51 | 63,53 | 2,24 | 14,29 |
| EMEF Agrícola de Serafina Corrêa | 6.176,82 | 2.416,93 | 1.781,25 | 650,70 | 664,47 | 663,47 |
| EMEF Antônio Giudice | 2.836,23 | 2.231,45 | 390,87 | 47,73 | 81,86 | 84,31 |
| EMEI Maria Marques Fernandes | 5.931,79 | 4.741,79 | 749,73 | 105,53 | 218,86 | 115,89 |
| EMEI Rainha | 2.811,69 | 1.678,81 | 735,21 | 145,24 | 197,88 | 54,55 |
| EMEF Dagmar L. Mucilo | 1.146,28 | 902,86 | 90,25 | 40,10 | 44,30 | 68,77 |
| EMEI Pequeno Mundo | 3.066,66 | 1.527,90 | 791,82 | 325,17 | 136,06 | 285,71 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Os dois menores valores de custo/aluno/ano são das escolas que oferecem Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série, R\$ 1.146,28, na Escola Dagmar de Lima Mucilo, da rede municipal de Cachoeirinha e R\$ 1.284,36, na Escola Mateus Dal Pozzo, da rede municipal de Paraf. As duas escolas da rede estadual gaúcha têm um custo bastante aproximado, R\$ 2.615,93 na São Marcos, de Garibaldi, que oferece Pré-escola e Ensino Fundamental e R\$ 2.247,75 na Simões Lopes, que oferece 8ª série do Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Técnico. Outras três escolas, todas municipais, também estão na faixa de dois a três mil Reais. R\$ 2.031,24, na Escola Vânia Mincarone, de Bento Gonçalves, que oferece Pré-escola e Ensino Fundamental; R\$ 2.836,23, na Escola Giudice de Porto Alegre, que oferece Ensino Fundamental de nove séries; e, R\$ 2.811,69 na EMEI Rainha de Lagoa dos Três Cantos, que oferece Educação Infantil em turno integral. A EMEI Pequeno Mundo, de Imigrante, que oferece Educação Infantil em turno parcial ou integral apresenta um custo de R\$ 3.066,66. A Escola Agrícola de Serafina Corrêa, com Ensino Fundamental de 5ª à 8ª série em turno integral, tem um custo aluno/ano de R\$ 6.176,82. O maior custo foi de R\$ 6.937,06 do Cefet de Bento Gonçalves, escola da Rede Federal de Ensino, que oferece Ensino Médio e Ensino Técnico, atendendo parte dos alunos em internato e em turno integral.

Tabela 3 – Distribuição do custo/aluno/ano nas escolas da amostra do Rio Grande do Sul, por categoria de custo em 2003.

| Nome da Escola | C/A/A total | Pessoal | Material Consumo | Mat. Permanente | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
|----------------------------------|-------------|---------|------------------|-----------------|----------------|------------------|
| CEFET-BG | 6.937,05 | 73% | 7% | 2% | 13% | 5% |
| EMEF Vânia M. Mincarone | 2.031,24 | 77% | 13% | 5% | 3% | 2% |
| EEEF São Marcos | 2.615,93 | 71% | 13% | 7% | 4% | 5% |
| EEEM Ildefonso Simões Lopes | 2.247,75 | 59% | 6% | 6% | 15% | 14% |
| EMEF Mateus Dal Pozzo | 1.284,36 | 52% | 42% | 5% | 0% | 1% |
| EMEF Agrícola de Serafina Corrêa | 6.176,82 | 39% | 29% | 11% | 11% | 11% |
| EMEF Antônio Giudice | 2.836,23 | 79% | 14% | 2% | 2% | 3% |
| EMEI Maria Marques Fernandes | 5.931,79 | 80% | 12% | 2% | 4% | 2% |
| EMEI Rainha | 2.811,69 | 60% | 26% | 6% | 7% | 2% |
| EMEF Dagmar L. Mucilo | 1.146,28 | 79% | 8% | 3% | 4% | 6% |
| EMEI Pequeno Mundo | 3.066,66 | 50% | 26% | 11% | 4% | 9% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/luno

Na distribuição proporcional do custo/aluno/ano em dez escolas, o custo do pessoal representa 50% ou mais, variando de 80% na EMEI Maria Marques, para 50% na EMEI Pequeno Mundo e para a faixa de 70% à 80%. A Escola Municipal Serafina é uma exceção, com o custo/aluno/ano do pessoal

representando apenas 39%. Em todas as escolas, a categoria material de consumo representa um custo maior que o material permanente. A proporção do custo de outros insumos se situa, em seis escolas, na faixa até 4%, em três fica entre 5% e 8% e representa 10% ou mais em três outras escolas. Essas últimas, as escolas profissionalizantes agrícolas ou agrotécnicas. O custo proporcional do item prédio e terreno varia de 1% a 6% em nove escolas, é de 9% na EMEI Pequeno Mundo e em uma outra escola representa mais de 10%.

A exploração das condicionantes da variação dos valores de custo aluno/ano entre as instituições pesquisadas, bem como das proporções entre as categorias, será objeto essencial de atenção desse artigo. Para tal, se faz necessário complementar informações a respeito das escolas, com o intuito de tornar mais visíveis alguns elementos que são fundamentais para acessar essas condicionantes.

O Cefet-BG, a Escola Municipal Agrícola de Serafina Corrêa e todas as escolas infantis oferecem educação escolar em turno integral, fator que eleva o custo aluno/ano. O Cefet-BG é uma escola federal, com salários relativamente mais elevados e com a característica de que muitos professores têm significativa parte de sua carga horária de trabalho para realizar atividades fora de sala de aula, tais como atividades de pesquisa, extensão, planejamento e avaliação. Duas escolas são estaduais e, mesmo com diferentes tipologias, possuem um mesmo nível salarial de docentes e não docentes. As escolas municipais apresentam custos bastante variados, que vão depender, basicamente, de sua tipologia, das despesas com pessoal e de fatores que serão mais adiante explorados.

Tabela 4 – Número de alunos por turma, por docente, por não docentes e por profissional nas escolas da amostra do Rio Grande do Sul em 2003.

| Escolas | Aluno/Turma | Aluno/Docente | Aluno/Não-Docente | Aluno/Profissional |
|------------------|-------------|---------------|-------------------|--------------------|
| CEFET-BG | 23,0 | 13,7 | 9,9 | 5,8 |
| EM Mincarone | 21,4 | 16,6 | 33,2 | 11,1 |
| EE São Marcos | 11,4 | 11,4 | 12,8 | 6,1 |
| EE Sí mões Lopes | 23,7 | 15,8 | 26,1 | 9,8 |
| EM Dal Pozzo | 14,0 | 14,0 | 42,0 | 10,5 |
| EM Serafina | 18,8 | 5,8 | 6,3 | 3,0 |
| EM Giudice | 30,1 | 21,9 | 35,1 | 13,5 |
| EM Maria Marques | 19,8 | 4,1 | 8,5 | 2,8 |
| EM Rainha | 11,0 | 7,3 | 11,0 | 4,4 |
| EM Dagmar | 29,3 | 29,3 | 23,4 | 13,0 |
| EM Pequeno Mundo | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 3,5 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa csto/auno

Na Tabela 4, encontram-se algumas médias a partir do número de alunos, de turmas e de profissionais docentes e não docentes das escolas que foram calculadas a partir da evidência de que o maior ou menor número de alunos por turma, por docente ou por não docentes são fatores que condicionam um certo nível de custo anual das instituições. Esses dados servem como uma das referências para explorar as variações de custos entre as escolas.

2. Explorando as variações de custos entre as escolas

Os fatores que sobressaem como condicionantes do custo das instituições, são os seguintes: 1) a tipologia da escola; 2) o nível salarial dos profissionais; e, 3) o número de alunos por profissionais e por turma. A cada um destes fatores se associam outros, tais como a oferta de educação em turno integral e/ou a existência de internato, o nível de escolaridade dos profissionais, a composição da jornada de trabalho dos docentes (ensino e outras atividades). O custo/aluno/ano de cada escola e as variações entre as categorias dificilmente podem ser explicados por apenas um fator, demandando uma “composição” capaz de dar conta, em última instância, da situação complexa que implica em determinado custo e em determinado perfil.

A par desta hipótese, trataremos na seqüência, de cada uma das escolas, buscando responder à questão: Quais os fatores que explicam o custo da instituição e a distribuição do custo entre as diferentes categorias? Ressalvamos que os comentários estarão sempre sujeitos a referência às demais escolas, ou seja, os comentários sobre “maiores ou menores valores”, “pequeno ou grande”, “mais ou menos significativo” serão sempre relativos a uma ou mais das escolas que fazem parte da amostra.

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof.^a Vânia Medeiros Mincarone apresenta os custos que constam na Tabela 5. O peso maior do pessoal docente se explica pela média salarial dos professores que é de R\$ 2.000,00, por 40h semanais, contra uma média de R\$ 430,00 dos não docentes, assim como de um número mais elevado de alunos para cada profissional não docente, sendo 16 alunos por docente e 33 alunos para cada não docente. Em outros custos, a proporção maior é do material de consumo, dado o custo relativamente maior com alimentação escolar.

Tabela 5 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e %, na Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof^a. Vânia Medeiros Mincarone em 2003.

| N.º De Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|---------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material consumo | Material permanente | Outros instrumentos | Prédio e terreno |
| 299 | 2.031,24 | 1.553,92 | 1.264,42 | 289,50 | 265,16 | 98,39 | 66,95 | 46,82 |
| | 100% | 77% | 62% | 15% | 13% | 5% | 3% | 2% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/Aauno

A EEEF São Marcos, apresenta um custo/aluno/ano próximo ao da Escola Vânia Mincarone. Na São Marcos, o custo do pessoal é de 75%, distribuídos quase que igualmente entre pessoal docente e não docente. Nessa escola, os salários são em média mais baixos que na Vânia Mincarone, R\$ 700,00 para os docentes com 20h e R\$ 600,00 para não docentes com a mesma jornada. Contudo, o menor número de alunos por docente e, em especial, por profissionais não docentes acaba resultando num custo total mais elevado e numa proporção maior do custo com pessoal não docente.

Tabela 6 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Estadual de Ensino Fundamental São Marcos em 2003.

| Nº. de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|---------------|-------------|----------|---------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 103 | 2.615,93 | 1.843,53 | 892,71 | 950,81 | 342,57 | 189,54 | 112,14 | 128,16 |
| | 100% | 71% | 35% | 36% | 13% | 7% | 4% | 5% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Há que considerar que a São Marcos é uma escola da zona rural, seguindo a tendência de atender um número menor de alunos, muitos deles chegando à escola através de transporte escolar. O custo com material de consumo também é o mais elevado do que outros custos, pelo custo expressivo com merenda escolar.

Assim como a São Marcos, a Escola Ildefonso Simões Lopes (Tabela 3.11) também pertence à rede estadual de ensino, registrando-se, portanto, salários semelhantes entre seus profissionais. O menor custo aluno/ano da Simões Lopes, em relação a São Marcos, pode ser explicado pelo maior número de alunos por docente, 11,4 na São Marcos e 15,8 na Simões Lopes, e por não docentes, 12,8 na São Marcos e 26,1 na Simões Lopes.

Na Simões Lopes, o número de alunos por profissional não docente é mais do que o dobro do da Escola São Marcos, o que resulta em que nessa última, o custo aluno/ano do pessoal não docente seja mais do que o dobro da primeira.

Tabela 7 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Estadual de Ensino Médio Ildefonso Simões Lopes em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|---------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 757 | 2.247,75 | 1.329,26 | 972,22 | 357,04 | 132,12 | 122,83 | 341,22 | 322,32 |
| | 100% | 59% | 43% | 16% | 6% | 6% | 15% | 14% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

A Escola Simões Lopes apresenta uma distribuição de custos entre as categorias, que é diferente das escolas anteriores, uma vez que o peso das despesas com pessoal é menor. Isso se deve a um custo mais elevado com outros insumos e terreno e prédio, assim como o menor custo com material de consumo. No caso do material de consumo, o menor custo se deve especialmente à falta de oferta de merenda escolar para todos os alunos, já que para os alunos do Ensino Médio e Técnico, que é maioria, não há recebimento de recursos ou gêneros de merenda escolar. O custo do prédio e terreno é mais elevado, pois a escola é agrotécnica, ocupando uma área extensa e possuindo muitos prédios. A extensão do terreno da escola e a dispersão dos prédios, além das necessidades de cuidados permanentes durante o ano inteiro e nos finais de semana também e os cuidados com plantas e animais resultam em maior custo de outros insumos, em especial com energia elétrica, água e combustível.

Vejamos outra escola cujo custo/aluno/ano se situa na faixa dos dois a três mil Reais, a Escola Antônio Giudice, da rede municipal de ensino de Porto Alegre. Os salários dos docentes e não docentes dessa escola são, em média, maiores que os dos profissionais de todas as anteriores. Seu custo, contudo, não fica tão distante das três já analisadas, por apresentar um número de alunos por profissional mais elevado. São 21 alunos por professor e 35 alunos por não docente.

Tabela 8 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Ensino Fundamental Vereador Antônio Giudice em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 1052 | 2.836,23 | 2.231,45 | 1.514,67 | 716,78 | 390,87 | 47,73 | 81,86 | 84,31 |
| | 100% | 79% | 54% | 25% | 14% | 2% | 2% | 3% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Os professores da Escola Antônio Giudice recebem, em média, R\$ 1.500,00 por 20h/semana de salário, valor maior que a Escola Vânia Mincarone, por exemplo, que é da rede municipal de Bento Gonçalves, com uma média de R\$ 1.000,00. Nesse caso, pode-se entender que o custo/aluno/ano com pessoal docente seja maior na Giudice, R\$ 1.514,67, do que na Vânia Mincarone, R\$ 1.264,00. Na distribuição entre o custo/aluno/ano de outros custos, a Escola Giudice caracteriza-se por um peso maior em material de consumo, dados os custos com materiais de higiene e limpeza e com a merenda escolar.

Tabela 9 – Custo/aluno/ano total e por Categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Educação Infantil Maria Marques Fernandes em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 119 | 5.931,79 | 4.741,79 | 2.867,47 | 1.874,32 | 749,73 | 105,53 | 218,86 | 115,89 |
| | 100% | 80% | 48% | 32% | 12% | 2% | 4% | 2% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

É muito interessante comparar os custos da EMEI Maria Marques Fernandes com os custos da EMEF Antônio Giudice, pois ambas são instituições da rede municipal de Porto Alegre. Pode-se observar, de início, que a distribuição dos custos pelas distintas categorias não é muito discrepante. Há um pouco mais de diferença entre a proporção do custo/aluno/ano com pessoal docente e com pessoal não docente. Ou seja, a Maria Marques têm uma proporção maior que a Giudice em pessoal não docente, o que pode ser explicado pelas necessidades próprias de uma Escola de Educação Infantil que atende crianças em turno integral e que conta com maior número de profissionais para cuidar das crianças pequenas. Já os valores de custo/aluno/ano em Reais são bastante diferentes, tendo a Escola Maria Marques um custo dobrado. Isso porque atende as crianças que são pequenas em turno integral, cujas necessidades de cuidado e educação exigem um número elevado de profissionais. Como se pode observar na Tabela 3.8, a média de crianças

por docente é de 4,1 e a média por não docente é de 8,5 crianças. Na Antônio Giudice, são 30 alunos por professor e 35 alunos por não docente. Também cabe observar que o atendimento proporcionado pela EMEI implica em custos mais elevados em material de consumo, material permanente e outros insumos, entre outros fatores, isso se explica pelo maior custo “per capita” com alimentação escolar, energia elétrica, materiais pedagógicos, água e gás.

Tabela 10 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Educação Infantil Rainha em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|---------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 44 | 2.811,69 | 1.678,81 | 996,24 | 682,57 | 735,21 | 145,24 | 197,88 | 54,55 |
| | 100% | 60% | 36% | 24% | 26% | 6% | 7% | 2% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/auno

A Escola de Educação Infantil Rainha pertence à rede municipal de ensino de Lagoa dos Três Cantos. É uma, ntre as cinco escolas cujo custo está na faixa de dois a três mil Rais. O número de crianças por docente, por não docente e por profissional da escola é maior do que na Escola Infantil de Porto Alegre. Por exemplo, a Rainha tem 4,4 crianças por profissional e a Maria Marques tem 2,8 e as médias salariais dos profissionais da Rainha são menores que as da Maria Marques. Na Maria Marques, o professor recebe em média, R\$ 1.500,00 e na Rainha essa média é de R\$ 600,00. Dados esses fatores, a EMEI Rainha registra um custo aluno/ano que é menos da metade daquele da EMEI Maria Marques. Como se pode observar pela comparação dos dados de custo dessas duas escolas, as grandes diferenças se concentram no custo das categorias de pessoal.

Tabela 11 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Educação Infantil Pequeno Mundo em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 14 | 3.066,66 | 1.527,90 | 1.081,08 | 446,83 | 791,82 | 325,17 | 136,06 | 285,71 |
| | 100% | 50% | 36% | 14% | 26% | 11% | 4% | 9% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

A Escola Pequeno Mundo, escola infantil do Município de Imigrante, possui um custo muito aproximado da EMEI Rainha no custo/aluno/ano total. A Pequeno Mundo tem um custo maior de apenas R\$ 250,00, cabendo, em relação à

EMEI Maria Marques, as mesmas observações feitas na análise da Rainha. Na comparação entre os salários dos docentes e não docentes das duas escolas, a Rainha apresenta valores um pouco maiores, bem como um número maior de crianças por profissional e, assim, o custo/aluno/ano do pessoal da Pequeno Mundo é um pouco menor do que o da Escola Rainha. O maior custo da Pequeno Mundo, então, se deve a um custo mais elevado do material de consumo e, especialmente, do material permanente e do item prédio e terreno. Entendemos, contudo, que as diferenças são pouco expressivas entre essas duas escolas. A grande diferença no custo está entre elas e a EMEI Maria Marques.

Na seqüência, colocamos as tabelas com dados das duas escolas municipais que oferecem ensino fundamental de 1ª à 4ª série. As duas tem um custo bastante aproximado, em torno de R\$ 1.200,00. Na Escola Dal Pozzo, foi registrada a aquisição, em 2003, de uma quantidade expressiva de livros didáticos para os alunos, o que resultou em certa "distorção" no custo do material de consumo, ou seja, o custo/aluno/ano de R\$ 534,01 parece ser uma peculiaridade do ano de 2003 e acabou elevando o índice dessa escola, bem como a proporção do custo em material de consumo. Feita essa ressalva, pode-se dizer que de fato, o custo da Escola Dagmar de Lima Mucilo seria mais elevado, por ter um gasto maior em pessoal, veja-se que na Mateus Dal Pozzo o custo/aluno/ano do pessoal é de R\$ 669,79, enquanto que na Dagmar Mucilo é de R\$ 902,86. A Escola Mateus pode ser considerada aquela que apresenta o menor custo/aluno/ano de nossa amostra em 2003. Deve ser observado que essa é uma escola "em transição", que estava funcionando em prédio alugado e aguardando a ocupação de um novo prédio em 2004 e que, também, estava atendendo poucos alunos, dada essa situação de transição. Acrescente-se ainda, que a escola foi mudada da zona rural para a urbana. Imaginamos que se a pesquisa fosse feita em 2004, os custos do material permanente, prédio e terreno e outros insumos seriam mais elevados na Mateus Dal Pozzo.

Tabela 12 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Ensino Fundamental Mateus Dal Pozzo em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|---------|---------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 42 | 1.28436 | 669,79 | 521,01 | 148,78 | 534,51 | 63,53 | 2,24 | 14,29 |
| | 100% | 52% | 40% | 12% | 42% | 5% | 0% | 1% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Tabela 13 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal de Ensino Fundamental Dagmar de Lima Mucilo em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|---------|---------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 351 | 1.146,28 | 902,86 | 419,00 | 483,86 | 90,25 | 40,10 | 44,30 | 68,77 |
| | 100% | 79% | 37% | 42% | 8% | 3% | 4% | 6% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

A Escola Municipal Dagmar de Lima Mucilo registra um custo aluno/ano que não deixa de ser intrigante. Isso porque os salários dos profissionais e a média de alunos por profissional pareceriam indicar custos maiores, aproximados, por exemplo, ao da Escola Vânia Mincarone, que é de mais de dois mil Reais. Nesse caso, o menor custo da Escola Dagmar pode ser, em parte, explicado por sua tipologia e organização. Sendo uma escola de 1ª à 4ª série que tem um número razoável de alunos por turma e por docente (29)³, caracteriza-se por ter um quadro de pessoal menor e uma estrutura mais simples: apenas um professor para cada turma, menor número de profissionais em funções de coordenação e um custo menor em material de consumo e material permanente.

A Escola Agrícola de Serafina Corrêa oferece Ensino Fundamental de 5ª à 8ª série, reiterando-se que é uma Escola que oferece formação geral e formação profissionalizante agrícola em turno integral e com internato para mais de metade dos alunos. Seu custo, portanto, é maior do que o das escolas convencionais, assim como apresenta diferenças significativas na distribuição dos custos anuais entre as categorias.

Tabela 14 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % na Escola Municipal Agrícola de Serafina Corrêa – 5ª à 8ª série em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 75 | 6.176,82 | 2.416,93 | 1.195,85 | 1.221,07 | 1.781,25 | 650,70 | 664,47 | 663,47 |
| | 100% | 46% | 19% | 20% | 29% | 11% | 11% | 11% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

³ Faz-se esse comentário para registrar que uma escola de 1ª à 4ª série que tenha pequeno número de crianças por profissional (o que é comum nas escolas do campo, por exemplo) tenderá a apresentar custos mais elevados.

Os salários dos profissionais da Escola Agrícola se aproximam daqueles dos profissionais das escolas estaduais, o que levaria a um resultado, em termos de custo, bastante semelhante ao das escolas estaduais que estão na amostra. Na Escola Agrícola, entretanto, temos um número de 5,8 alunos por docente e 6,3 alunos por profissional não docente e de 03 alunos por profissional. São números baixos que se devem ao atendimento em turno integral. O custo do material de consumo eleva-se, especialmente, com as despesas com alimentação e insumos para atividades agropecuárias, sementes, mudas, adubos. O custo do material permanente também é mais elevado, contando a escola, por exemplo, com ferramentas, equipamentos para agropecuária, veículos de transporte e de trabalho na lavoura, os quais não são comuns nas escolas. O terreno da escola tem área de mais de 40 hectares. Os gastos com energia elétrica, gás e combustível implicam num custo maior também dos outros insumos, tanto pela existência do internato, como, especialmente, pelas necessidades de cuidado ininterrupto da terra, das plantas e dos animais.

Tabela 15 – Custo/aluno/ano total e por categoria em R\$ e % no Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves em 2003.

| Nº de Alunos | C/A/A Total | Pessoal | | | Outros Custos | | | |
|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total | Docente | Não-Docente | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos | Prédio e Terreno |
| 645 | 6.937,05 | 5.057,56 | 2.634,28 | 2.423,28 | 462,87 | 125,35 | 927,90 | 363,37 |
| | 100% | 73% | 38% | 35% | 7% | 2% | 13% | 5% |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

O Cefet-BG, escola que oferece, na Educação Básica, Ensino Médio e cursos técnicos, é a instituição que apresenta o maior custo/aluno/ano. Muitas das observações feitas à Escola Agrícola de Serafina Corrêa cabem para o Cefet como, por exemplo, os custos mais elevados com outros insumos devido às necessidades de permanente manutenção e cuidados com os terrenos, plantas e animais. Contudo, verifica-se, nessa escola, um custo/aluno/ano maior na categoria pessoal, o que se deve aos salários relativamente mais elevados dos profissionais docentes e não docentes. Profissionais esses que, em sua maioria, tem dedicação exclusiva ou 40h semanais de trabalho. Reitera-se a peculiaridade das escolas técnicas e centros de educação tecnológica federais, de desenvolvimento de projetos e atividades de pesquisa e extensão, peculiaridade esta que os torna semelhante às instituições de ensino superior. Quer dizer, a metodologia de cálculo de custos por aluno dessas instituições precisa ser relativizada, uma vez que não desenvolvem apenas ensino. Há que observar a possibilidade de que nem todos os materiais de consumo e

materiais permanentes tenham sido levantados na pesquisa, uma vez que seus custos não são elevados para a tipologia dessa escola.

3. Explorando as Diferenças de Custo/aluno/ano de Etapas ou Modalidades

Neste item, procura-se explorar as diferenças de custo aluno/ano das escolas que oferecem mais de uma etapa ou modalidade de educação. Trabalha-se apenas com as escolas em que foi possível fazer essa discriminação. Em duas das escolas infantis (Rainha e Pequeno Mundo) não foi possível diferenciar os custos da creche e da pré-escola, pois o atendimento das crianças é “misturado”. Nas escolas aqui analisadas, foi possível diferenciar, de forma bastante aproximada, os custos da categoria pessoal docente, uma vez que o levantamento conseguiu captar, em grande parte, os salários dos profissionais que atuam em cada etapa ou modalidade. Os demais custos foram rateados entre as etapas de acordo com o número de alunos, uma vez que nas informações colhidas, os materiais e outros insumos foram informados como de uso de todas as etapas ou modalidades, assim como, na grande maioria dos casos, o pessoal não docente atende todas as etapas. Então, pode-se começar pela EMEI Maria Marques Fernandes de Porto Alegre, cujos dados estão na Tabela 15.

Tabela 16 – Custo/aluno/ano total e por etapa da EMEI Maria Marques Fernandes, por categoria em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 119 | 5.931,79 | 4.741,79 | 2.867,47 | 1.874,32 | 749,73 | 105,53 | 218,86 | 115,89 |
| Berçário | 33 | 6.380,92 | 6.047,72 | 5.135,47 | 912,25 | 209,92 | 29,55 | 61,28 | 32,45 |
| Mat. e Jardim | 86 | 3.816,07 | 2.959,26 | 1.997,19 | 962,07 | 539,81 | 75,98 | 157,58 | 83,44 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Na Maria Marques, foi possível diferenciar o custo das duas turmas de berçário, as quais atendem crianças de quatro meses a dois anos de idade, do custo das duas turmas de maternal, crianças de três e quatro anos, e das duas turmas de jardim, crianças de cinco e seis anos. O custo do berçário é 67% maior do que o custo do maternal e jardim de infância. Nas turmas de berçário, a exigência de um número maior de adultos, professores e monitores, para o cuidado e a educação dos grupos de crianças, implica um custo maior.

Na EMEF Vereador Antônio Giudice de Porto Alegre, foi possível diferenciar o custo aluno/ano das séries iniciais e finais do Ensino Fundamental.

Tabela 17 – Custo/aluno/ano total e por etapa na EMEF Vereador Antônio Giudice, por categoria em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 1052 | 2.836,23 | 2231,45 | 1.514,67 | 716,78 | 390,87 | 47,73 | 81,86 | 84,31 |
| 1ª à 4ª | 470 | 1.938,27 | 1.667,94 | 1.347,54 | 320,40 | 174,72 | 21,34 | 36,59 | 37,69 |
| 5ª à 8ª | 582 | 2.588,57 | 2.254,13 | 1.857,75 | 396,38 | 216,15 | 26,39 | 45,27 | 46,62 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Nessa Escola, o custo/aluno/ano das séries iniciais ficou em R\$ 1.938,27, 33% menor que o custo de R\$ 2.588,57 das séries finais. As diferenças em termos de nível salarial dos docentes de uma e outra etapa não são significativas. Desta forma, a diferença de custo se deve, em especial, ao maior número de docentes na etapa final do Ensino Fundamental, assim como, a um número menor de alunos por professor.

Na Tabela 17 estão os custos da EEEF São Marcos, escola estadual da zona rural de Garibaldi.

Tabela 18 – Custo/aluno/ano total e por etapa da EEEF São Marcos, por categoria em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 103 | 2.615,93 | 1.843,53 | 892,71 | 950,81 | 342,57 | 189,54 | 112,14 | 128,16 |
| Pré | 17 | 1.011,46 | 880,15 | 718,51 | 161,64 | 58,24 | 32,22 | 19,06 | 21,79 |
| 1ª à 4ª | 16 | 2.151,05 | 2.027,47 | 1.875,34 | 152,13 | 54,81 | 30,33 | 17,94 | 20,50 |
| 5ª à 8ª | 70 | 1.864,97 | 1.347,46 | 710,42 | 637,04 | 229,52 | 126,99 | 75,13 | 85,86 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/Pesquisa custo/aluno

Na Escola São Marcos, comparando-a com a Escola Antônio Giudice, a diferenciação do custo/aluno/ano entre as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental se inverte, ou seja, o custo das séries iniciais é 15% maior do que o das séries finais. E isso pode ser explicado pelo pequeno número de alunos nas séries iniciais da São Marcos, uma média de quatro alunos por turma. Já a pré-escola conta com uma turma de 17 alunos, atendida por uma professora, situação que a leva a um custo/aluno/ano relativamente menor que as séries iniciais.

Na EMEF Vânia Mincarone, o custo/aluno/ano estimado para as séries finais do Ensino Fundamental ficou em R\$ 1.676,88, valor que é 29% superior ao custo das séries iniciais, que ficou em R\$ 1.297,51.

Tabela 19 - Custo/aluno/ano total e por etapa da EMEF Vânia Mincarone por categoria em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 299 | 2.031,24 | 1.553,92 | 1.264,42 | 289,50 | 265,16 | 98,39 | 66,95 | 46,82 |
| Pré-escolar | 41 | 1.081,76 | 1.021,49 | 980,96 | 40,53 | 37,12 | 13,77 | 9,37 | 6,56 |
| 1ª à 4ª | 96 | 1.297,51 | 1.149,54 | 1.059,79 | 89,75 | 82,20 | 30,50 | 20,75 | 14,52 |
| 5ª à 8ª | 162 | 1.676,88 | 1.414,36 | 1.255,13 | 159,23 | 145,84 | 54,11 | 36,82 | 25,75 |

Assim como na Escola Antônio Giudice, na Vânia Mincarone, há um maior número de docentes por aluno e de alunos por turma de 5ª à 8ª série, resultando em custo/aluno/ano menor nessa etapa.

Tabela 20 – Custo/aluno/ano total e por etapa da EEM Ildefonso Simões Lopes por categoria em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 757 | 2.247,75 | 1.329,26 | 972,22 | 357,04 | 132,12 | 122,83 | 341,22 | 322,32 |
| Ensino Médio | 689 | 2.033,39 | 1.197,56 | 870,66 | 326,90 | 120,23 | 111,78 | 310,51 | 293,32 |
| Técnico | 68 | 1.771,09 | 1.688,42 | 1.658,28 | 30,14 | 11,89 | 11,05 | 30,71 | 29,01 |

Na Escola Ildefonso Simões Lopes, de Osório, o Ensino Médio apresenta um custo/aluno/ano estimado, que fica 14% superior ao custo aluno do ensino técnico. Contudo, entende-se que este é um valor que deve ser muito relativizado uma vez que para calculá-lo foram diferenciados, de fato, somente os custos do pessoal docente, deixando de considerar-se que muitos dos materiais permanentes, insumos, equipamentos e despesas de manutenção devem ter um peso maior no ensino técnico. Outra observação importante resulta da comparação entre o custo aluno do Ensino Médio dessa escola, R\$ 2.033,39, que é estadual, e o custo aluno da 5ª à 8ª série da Escola Estadual São Marcos, que é de 1.864,97. São custos bastante aproximados e se ponderarmos que o custo aluno do Ensino Médio da Ildefonso está um pouco inflacionado pela consideração de custos próprios do Ensino Técnico, assim como a Escola São Marcos apresenta um custo característico de um número relativamente pequeno de alunos por turma, poderíamos supor que não há

maiores diferenciações de custos entre as séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio na rede estadual de ensino.

Tabela 21 – Custo/aluno/ano total e por etapa do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves em 2003.

| Etapa ou Modalidade | Nº de Alunos | Total Geral | Pessoal | | | Material Consumo Total | Material Perman. Total | Outros Insumos Total | Prédio e Terreno |
|---------------------|--------------|-------------|----------|----------|-------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------|
| | | | Total | Docente | Não Docente | | | | |
| Total | 645 | 6.937,05 | 5.057,56 | 2.634,28 | 2.423,28 | 462,87 | 125,35 | 927,90 | 363,37 |
| Ensino Médio | 192 | 4.915,50 | 4.351,65 | 3.624,67 | 726,98 | 138,86 | 37,61 | 278,37 | 109,01 |
| Técnico | 453 | 5.708,42 | 4.392,78 | 2.696,48 | 1.696,30 | 324,01 | 87,75 | 649,53 | 254,36 |

No CEFET, o Ensino Médio apresenta um custo estimado de R\$ 4.915,50, o qual é 16% menor que o custo/aluno/ano do Ensino Técnico que é de R\$ 5.708,42. O custo maior desse último, neste caso, se explica pelo maior número de docentes exigido por ele e, assim como foi comentado em relação à Escola Simões Lopes, esta diferença deve ser maior, se pudessem ter sido diferenciados os custos do material permanente e outros insumos. Pode-se aventar a hipótese de que o Cefet é mais característico na diferenciação de custos entre Ensino Médio e Técnico, ou seja, os custos do segundo são proporcionalmente maiores.

A tentativa aqui realizada, de distinguir os custos das etapas e modalidades, deve ser entendida como extremamente limitada. Para essa tarefa, o desenho da amostra e os detalhamentos no levantamento das informações deveriam ter sido planejados de outra maneira. Contudo, pode-se aventar a hipótese de que quatro das situações encontradas refletem configurações mais comuns, sempre que mantidas determinadas condições, em especial, o número de alunos por turma e por docente:

- 1) na Educação Infantil, o custo da creche é mais elevado do que a Pré-Escola, devido ao menor número de crianças por adulto, tal como representado na EMEI Maria Marques Fernandes, onde o custo aluno do berçário é 67% maior;
- 2) no Ensino Fundamental, o custo/aluno/ano das séries iniciais é menor do que aquele das séries finais, como são os exemplos da EMEF Vânia Mincarone e da EMEF Antônio Giudice, nas quais as séries finais têm um custo a mais de 29% e 33% a mais, respectivamente;

- 3) o valor aproximado do custo/aluno/ano das séries finais do Ensino Fundamental na Escola Estadual São Marcos e do Ensino Médio na Escola Estadual Simões Lopes indicam que as diferenças entre essas etapas são irrisórias.
- 4) o custo/aluno/ano do Cefet parece ser representativo das diferenças proporcionais de custo entre o ensino médio e o ensino técnico, com a tendência de um custo maior do ensino técnico.

Há que demarcar a limitação das indicações feitas acima, uma vez que o exame de uma quantidade bem maior de casos seria necessário para maiores generalizações. E reforça-se que há condições de funcionamento e organização das escolas que delimitam outros custos e, inclusive, o inverso de algumas das situações pontuadas. O exemplo mais claro é o caso da Escola São Marcos, cujo custo das séries iniciais é maior do que o custo das séries finais, devido ao menor número de alunos por turma e por docente nas primeiras.

4. Comentários Finais

O objeto central da pesquisa foi o de determinar os custos educacionais de uma amostra de escolas públicas do Rio Grande do Sul que oferece Educação Básica, escolas estas selecionadas pela suposição de que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade. A amostra constitui apenas uma fração extremamente reduzida da realidade extremamente diversificada de nosso estado e de nosso país, mas pode servir como exemplo para a compreensão das variações e peculiaridades das redes e escolas. No entanto, é necessário reiterar que, dadas às limitações metodológicas e de tamanho da amostra, não se pretendeu interpretações generalizáveis para um conjunto maior de redes e escolas públicas do estado.

Assim, tendo em conta as limitações metodológicas e interpretativas, considera-se que o estudo, a par do detalhamento metodológico e dos ensaios de interpretação da organização, gestão e custos das escolas, poderá ensejar a crítica e o debate acerca dos referenciais teórico-metodológicos do campo de estudos do financiamento e custos educacionais.

De outra parte, como já observado em estudo anterior (FARENZENA e LUCE, 1998, p.95):

(...) as exigências de indicadores para a definição de políticas, padrões e critérios de alocação e distribuição de recursos, seja com vistas à arbitragem do regime de colaboração ou dos investimentos associados

à garantia do direito a uma educação de qualidade e à equalização das oportunidades, só poderão ser respondidos pela palavra sinalizadora da complexidade e da diversidade da matéria. Isto é, as dificuldades de realização da pesquisa e seus resultados não permitem qualquer generalização e parametrização de valores monetários ou de proporções entre os fatores orçamentários e de custos, seja para o Estado do Rio Grande do Sul e seus municípios, ou, menos ainda, para o país.

A citação acima, que consta de um estudo sobre custos educacionais realizado pelo Núcleo de Política e Gestão da Educação da Faced/UFRGS, é ainda mais pertinente à pesquisa aqui apresentada. No estudo referido, trabalhou-se com uma amostra de 52 escolas e 26 redes municipais de ensino, abrangendo os custos diretos de funcionamento das escolas e os custos indiretos, ou custos fora da escola, das redes municipais. Foi um estudo que revelou ampla dispersão de custos aluno/ano entre redes municipais e escolas analisadas, indicando a complexidade e a dificuldade de estabelecer perfis de custo, valores médios ou “números mágicos” associados a custo/aluno/ano e indicando, ainda, a importância de examinar fatores associados às variações constatadas e interpretar as situações de acordo com as particularidades econômicas, administrativas e educacionais de qualquer rede de ensino ou unidade escolar.

Na pesquisa apresentada nesse artigo, se trabalhou apenas com os custos diretos das instituições, implicando numa estimativa mais limitada dos mesmos, dada a ausência de cálculo dos custos das administrações públicas estadual e municipais. De outra parte, reitera-se que se buscou contemplar escolas que oferecem condições para um ensino de qualidade, abarcando o conhecimento da gestão, organização e funcionamento das escolas, envolvendo a pesquisa “*in loco*” nas instituições e procedimentos metodológicos mais característicos da pesquisa qualitativa.

Há que se observar que, no que diz respeito aos valores e perfis dos custos educacionais, as duas pesquisas chegam a inferências semelhantes, verificando-se configurações variadas, dada à incidência de fatores tais como a tipologia da escola, o número de alunos por profissionais e as políticas salariais e de organização das escolas. Avançou-se, contudo, no exame da organização e gestão das escolas, revelando-se condições ou virtualidades que potencializam a oferta de uma educação de qualidade.

Cabe aqui, reiterar os principais resultados da pesquisa, de acordo com as finalidades propostas.

No que diz respeito à gestão das escolas, verificou-se que as instituições com órgãos de participação da comunidade atuantes

apresentam menos problemas na gestão administrativo-financeira e pedagógica. A gestão é mais transparente, existem poucos conflitos nas relações interpessoais e maiores afinidades entre comunidade/escola e objetivos a serem alcançados pela unidade escolar.

Neste sentido, destaca-se, para além do aporte financeiro como uma das condições à oferta de um ensino de qualidade, uma gestão que garanta a participação da comunidade nos assuntos da escola, bem como, que proporcione um ambiente de diálogo e bom relacionamento entre os segmentos que compõe a comunidade escolar.

Nas situações analisadas, verificou-se que o número de alunos por profissional é a variável essencial que explica as diferenças de custos entre as escolas. Outra variável significativa é a tipologia da escola, como mostram os casos de comparação entre as duas escolas da rede municipal de Porto Alegre, a de Educação Infantil tem custos mais elevados ou, os custos maiores das escolas que oferecem turno integral, internato ou Educação Profissional. Cabe reforçar, ainda, as variações determinadas pelo nível salarial dos profissionais, ao qual estão associados, em especial, o nível de escolaridade dos profissionais, as progressões nas carreiras, as cargas horárias e a composição das jornadas de trabalho e as proporções entre docentes e não docentes.

As diferenciações de custos entre as etapas puderam ser limitadamente exploradas. Um dos motivos é a dificuldade de comparar escolas de uma e outra rede de ensino, dadas às variações comentadas no parágrafo anterior. Dessa forma, a pesquisa aponta, apenas, algumas diferenciações que podem ser consideradas essenciais.

A legislação sinaliza uma nova sistemática em termos do financiamento da Educação Básica Pública, no sentido de que o padrão de qualidade do ensino seja base para o cálculo dos recursos financeiros necessários para a educação. Por certo, são muitas as dificuldades de acordar e implementar políticas de alocação e (re)distribuição de recursos financeiros a partir das efetivas necessidades de expansão da cobertura e de qualificação da gestão e do ensino. E há que considerar, sobretudo, as dificuldades de viabilidade política advindas das características descentralizadas de organização do sistema educacional brasileiro e da organização federativa do país. Não há como negar que o Fundef representou um novo passo ou um reordenamento no tradicional sistema de distribuição de recursos públicos da educação. Mas seus limites estão mais do que expostos, seja pela promoção de alocações de recursos a partir de padrões e médias que não contemplam as especificidades e desigualdades regionais, locais e organizacionais, em sentido amplo, seja por não contemplar ajustes correspondentes à garantia de padrões de

qualidade do ensino, seja, ainda, pela “ultra-prioridade” conferida ao Ensino Fundamental, promovendo profunda segmentação na idealizada e necessária continuidade e organicidade da Educação Básica. E não se pode deixar de destacar a frustração generalizada com a baixíssima participação do governo central na complementação aos fundos estaduais deficitários, comprometendo o alcance dos objetivos de qualificação do ensino, de valorização salarial dos docentes e de promoção da equidade, substratos declarados da política redistributiva.

As condições de organização e gestão de algumas das escolas integrantes da amostra desse estudo podem ser vistas como exemplos de um aproveitamento mais efetivo dos recursos em favor de uma educação e de um ensino qualificados. E talvez esta seja uma das principais contribuições deste estudo. Contudo, não se pode chegar à conclusão de que o aproveitamento mais “racional” dos recursos exija, necessariamente, um certo número de alunos por profissional, por exemplo, 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 mesma. 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 assim, condições dignas de trabalho e de remuneração, sem as quais, ficam limitadas as possibilidades de um trabalho pedagógico eficaz e comprometido com a qualidade.

A viabilidade não apenas da expansão da oferta educacional, mas, principalmente, da garantia de um ensino de qualidade, recoloca desafios que envolvem desde o sempre adiado aumento significativo do fundo público para a educação pública, passando pelas definições do regime de colaboração intergovernamental no financiamento, chagando ao dimensionamento relativo das redes pública e privada de serviços educacionais. Um passo à frente, como poderia ser considerada a priorização do conjunto da Educação Básica, exige, “*pari passu*”, o planejamento e a efetivação da garantia de atendimento da demanda ou universalização da educação e de padrões de qualidade do ensino e, portanto, exige inflexões nas políticas de financiamento, com uma participação maior de recursos da União, planejamento orçamentário esteado no custo/aluno/qualidade e estreitamento das relações de cooperação entre os entes federados.

Referências bibliográficas

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

FARENZENA, Nalú (coord.) co-autoria de LUCE, Maria Beatriz e outros. *O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa. Volume I - Caracterização Geral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, UFRGS, 2002.

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

Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau - Região Sul. Brasília, SEPS, Acordo MEC-BIRD, 1988, 174 p.

Sítios da Internet

<http://www.famurs.com.br>

<http://www.fee.rs.gov.br>

<http://www.ibge.gov.Br>

LEVANTAMENTO DO CUSTO/ALUNO/ANO EM ESCOLAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE SÃO PAULO QUE OFERECEM CONDIÇÕES PARA A OFERTA DE UM ENSINO DE QUALIDADE

*Rubens Barbosa de Camargo*¹
*Ana Paula Santiago do Nascimento*²

Apresentação

Este artigo é uma versão simplificada dos dados, processos e análise do Estado de São Paulo na pesquisa “Levantamento do custo/aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade” realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas em Educação (CEPPPE)³, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – Feusp, encomendada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, do Ministério da Educação – MEC, que teve como objetivo aprofundar o conhecimento acerca do financiamento da educação pública no país e, em particular, avançar na definição dos custos para uma educação de qualidade.

1. Pesquisa estadual - Metodologia: critérios e escolha

Para a realização desta pesquisa, a amostra de escolas, em sua maior parte, foi definida com base num Índice de Escolha de Escola – IEE, estabelecido a partir de indicadores definidos por pesquisadores e pelo Inep, originados a partir do Censo Escolar de 2002, no qual as instituições que compõem a

¹ Professor Doutor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

² Graduada no curso de Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade São Paulo.

³ O CEPPPE realiza pesquisas na área de Política Educacional e está ligado à Faculdade de Educação da USP, tendo como responsáveis os professores Rubens Barbosa de Camargo, Romualdo Portela de Oliveira, Lisete Regina Gomes Arelaro, Sandra M. Lian de Souza e Rosângela G. Prieto. Os pesquisadores da equipe de São Paulo, no estudo aqui sintetizado, foram: Adriana Aparecida Dragone Pereira, Alessandra Arrigoni, Ana Paula Santiago do Nascimento, Ananda Grinkraut, Andrea de carvalho Zichia, Cláudia Maciel da Silva, Daniela Fagundes Portela, Davis Henriley Pitombeira, Diogo Joel Demarco, Edson Machado, Egle Pessoa Bezerra, Juca Pirama Camargo Gil, Kamila Rumi Toyofuki, Kátia Aparecida dos Santos, Luciane Muniz Ribeiro, Lucilene Rossi, Maria Helena Schuveter, Theresa Maria de Freitas Adrião.

amostra obtiveram índices elevados, o que instigou a realização de um levantamento “*in loco*”.

A pesquisa consistiu na observação “*in loco*” e na aplicação de dois tipos de instrumentos de pesquisa. Um desses instrumentos serviu para a coleta de informações sobre a organização e gestão da escola, assim como, sobre alguns aspectos de sua qualidade. Foi aplicado aos dirigentes das instituições da amostra e a professores, funcionários (técnico-administrativos e de apoio), pais e alunos tomados como referência, em busca de informações sobre alguns elementos da gestão escolar que pudessem estar relacionados a um ensino de qualidade. O outro instrumento de pesquisa foi construído com o intuito de levantar informações detalhadas sobre o pessoal, a infra-estrutura, os materiais e os equipamentos existentes na escola pesquisada com o objetivo de evidenciar os custos de instalação e funcionamento daquela unidade, nas condições em que foi realizada a pesquisa.

As escolas que fizeram parte da pesquisa no Estado de São Paulo estão sucintamente apresentadas na **Tabela 1** abaixo.

Tabela 1 – Nome das escolas da amostra, dependência administrativa, localização, município e código, São Paulo, 2003.

| Nome da escola | Dependência | Localização | Nome do Município | Código |
|--|-------------|-------------|-------------------------|----------|
| ETE Cônego José Bento | Estadual | Rural | Jacareí | 35013961 |
| EEEF Antonio Militão de Lima | Estadual | Urbana | São Carlos | 35024624 |
| EEEFMP Dom Artur Horsthuus | Estadual | Urbana | Jales | 35027224 |
| EEEF Profª. Elza Pirro Viana | Estadual | Urbana | Jales | 35027273 |
| EEEF Sinharinha Camarinha | Estadual | Urbana | Santa Cruz do Rio Pardo | 35034332 |
| Escola de Aplicação da Facul. de Educ. da USP | Estadual | Urbana | São Paulo | 35046024 |
| EMEF Jean Mermoz | Municipal | Urbana | São Paulo | 35054773 |
| EMEI Maria Lacerda de Moura | Municipal | Urbana | São Paulo | 35090724 |
| EMEIF Cel. João Batista Lima Figueiredo | Municipal | Rural | Tapiratiba | 35214127 |
| EMEB Irmã Maria Anselma Vieira | Municipal | Urbana | São Bernardo do Campo | 35229957 |
| CEI Geraldo Magela Perón | Municipal | Urbana | São Paulo | 35237656 |
| Escola Municipal Integrada Matheus Constantino | Municipal | Urbana | São Caetano do Sul | 35247625 |

Fonte: MEC/Inep/DTIE/Pesquisa custo/aluno/qualidade.

Para os registros do segundo instrumento, foi realizado um levantamento geral de preços dos itens do questionário de custos em lojas, supermercados, organizações atacadistas ou outros, (“folders”, jornais, “internet”, pesquisas telefônicas etc.) da capital do estado, como base para atualização e complementação das visitas aos municípios da amostra. A equipe de pesquisa

realizou reuniões para conhecimento dos instrumentos de pesquisa e planejamento de cronograma, buscando unificar entendimentos e procedimentos da fase de campo. Foram também definidas as equipes, datas e locais de entrevistas e elaborado o orçamento e cronograma de gastos para a realização da pesquisa. Essa se realizou entre dezembro de 2003 e junho de 2004.

As visitas nas escolas começaram em dezembro de 2003, iniciando-se pelas instituições dos municípios de São Paulo, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Previu-se o levantamento dos dados em cada instituição, realizado em duplas de pesquisadores, que levaria em torno de 5 à 6 turnos, 2 à 3 dias, entre entrevistas e observações. Na operacionalização final da pesquisa, foi necessário retornar várias vezes em algumas escolas, para se obter os dados necessários.

2. Análises e sínteses da pesquisa

O desenvolvimento das análises e sínteses deste estudo será apresentado em três partes distintas: uma relativa às escolas e seus indicadores educacionais, outra relativa às questões sobre a organização e gestão das unidades e, uma última, relativa às questões dos **custos** das escolas.

2.1. Escolas e seus indicadores educacionais

Um dado que pode ser usado como indicador educacional é o referente à média de matrículas por turma encontrada nas escolas. Nas que compõem a amostra, um dado encontrado é o de que as escolas são consideradas de médio e pequeno porte. Nenhuma delas possuía mais de 2.000 alunos, indicando, provavelmente, uma das razões de serem identificadas como escolas de qualidade. No que se refere à média de alunos por turma, se verifica que nas creches, a média encontrada é alta, sendo de 15,2 alunos, na Irmã Maria Anselma Vieira de São Bernardo; de 23,1 na Geraldo Magela Peron de São Paulo e de 23,0 na Matheus Constantino de São Caetano. Esta média de alunos por turma também se mantém alta na Pré-escola e no Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série, com exceção da Escola Cel. João Batista Lima Figueiredo de Tapiratiba, que tem média de 19 alunos nas turmas de Pré-escola e 21,5 crianças nas turmas de Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série.

Nas demais escolas, desconsiderando as turmas de Educação Especial, onde a média é de 10 alunos por turma e as de Educação Profissional do Dom Artur Horsthuis em Jales, onde a média é de 24,5 alunos, as médias de matrículas no Ensino Fundamental por turma variam de 27,3 na Jean Mermoz de São Paulo, até 37,1, no Antônio Militão de Lima de São Carlos. Na EJA,

estas médias são ainda mais dramáticas: Chegando a 35,7 alunos na Elza Pirro Viana de Jales até 41,8 na Antônio Militão de Lima de São Carlos.

No que se refere à infra-estrutura, a pesquisa envolveu uma apreciação, especialmente dos pesquisadores, mas também, dos entrevistados, sobre as dependências das escolas, no que diz respeito às quantidades e às condições de uso dos seguintes espaços: salas de aula com mais de 20 m², salas de direção/equipe, salas de professores, salas de leitura ou biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, salas de TV e vídeo, refeitório, cantina, copa/cozinha, quadra de esportes coberta, quadra de esportes descoberta, área livre para recreio, banheiros de funcionários e de professores, banheiros de alunos, salas de depósito. Seus dados revelam que das 12 escolas, apenas duas estão avaliadas sem nenhum item inadequado. São elas a EA-Feusp e a EMEI Maria Lacerda de Moura de São Paulo. Quanto às demais, quatro delas têm apenas até três ambientes considerados inadequados, sendo elas a ETE Cônego José Bento de Jacareí, a EMI Matheus Constantino de São Caetano, a Emeb Irmã Maria Anselma Vieira de São Bernardo e a CEI Geraldo Magela Peron de São Paulo. O que pode significar que 50% das escolas da amostra demonstram boas condições de atendimento, não apresentando itens considerados inadequados ou apresentados poucos deles. As seis escolas restantes apresentam de 8 à 13 ambientes que foram avaliados como inadequados, dentro de um universo de 17 tipos de ambientes. Em geral, os ambientes considerados inadequados foram os banheiros dos alunos e as salas de depósito.

A pesquisa expressa, também, o resultado da avaliação do estado de conservação do prédio, considerando diferentes componentes: paredes, janelas; portas, piso, pátio, telhado, instalações elétricas e instalações hidráulicas. Das doze escolas da amostra, oito tiveram todas as suas dependências avaliadas como “boas” ou “regulares”, o que pode significar que boa parte das escolas da amostra de São Paulo, mais de 66%, possui condições para a oferta de um ensino de qualidade, no que diz respeito ao estado de conservação. Em apenas quatro escolas apareceram itens relacionados como “ruins”. Em geral as portas.

A pesquisa descreve ainda, as condições das escolas segundo algumas de suas características: se a rua em frente à escola é asfaltada, se o abastecimento de água é público, se o abastecimento de energia elétrica é feito por meio da rede pública, se existe esgoto sanitário público, se os sanitários se encontram dentro da escola e se a escola possui jardim ou horta. Na amostra paulista, uma escola não possuía água encanada, mas um poço artesiano. A mesma funcionava com gerador e as demais eram abastecidas por rede elétrica. Só duas não tinham a rua da frente asfaltada, e todas tinham esgoto sanitário público, com banheiros dentro da escola. Três não possuíam jardim e só duas possuíam horta.

2.2. Questões sobre a organização e gestão das unidades

Em relação à gestão dos recursos financeiros recebidos e aplicados segundo sua origem, as escolas revelam dados relativamente surpreendentes quanto ao seu órgão gestor. Tal surpresa se dá quando se sabe que por determinação legal, ao menos nas escolas estaduais e da rede municipal da cidade de São Paulo, caberia ao conselho de escola (CE) a deliberação sobre a aplicação e o uso dos recursos que chegam a ela. Afinal, essa é uma de suas principais atribuições, a decisão sobre o uso dos recursos da escola. Tal fato é conhecido, ao menos na rede estadual do Estado de São Paulo, desde 1983, quando de sua primeira manifestação legal, depois consolidada pelo Estatuto do Magistério (LC 444/85). Entretanto, a pesquisa mostra que praticamente nenhum recurso financeiro é gerido pelo CE, aparece somente em duas escolas e somente sobre parte dos recursos, pois quase todos os recursos financeiros que chegam à escola são geridos pela Associação de Pais e Mestres – APM. Além disso, uma parcela das escolas indicou que a própria direção da unidade decidia o destino desses recursos. Essa prática foi apontada pelos diferentes segmentos entrevistados como uma maneira eficaz para a aplicação correta dos recursos da escola.

Para uma análise mais ampla, sobre quais seriam alguns dos aspectos de qualidade, foram levantadas as seguintes hipóteses para uma investigação posterior: 1) o tamanho do município e, especialmente, o seu número de habitantes que seria uma variável importante para a disposição de um atendimento de maior qualidade de ensino; 2) as ações das diretorias de ensino, no que diz respeito às escolas estaduais, ou das secretarias de educação ou outros órgãos responsáveis no âmbito do município, interferem em nível regional, de forma organizada e positiva para a realização de atendimento de melhor qualidade de ensino para a população; 3) o tipo de escola, a sua história e sua dependência administrativa, também podem estabelecer diferentes processos que ampliam a possibilidade da oferta de melhor qualidade de ensino, por exemplo, o fato de ser uma escola técnica, estadual ou federal, ou ser uma escola de aplicação.

No roteiro de entrevistas, havia uma questão direta sobre a qualidade de ensino dirigida aos entrevistados, que era: *“A escola oferece um ensino de qualidade? Por quê?”*. As respostas obtidas sobre esta questão foram semelhantes entre os entrevistados dos mesmos segmentos das escolas da amostra. Isto é, foi percebido que todos os diretores das unidades escolares responderam sim à questão. O segmento dos pais também respondeu sim, com também respondeu afirmativamente o segmento dos funcionários. Grande parte dos professores também respondeu positivamente, embora em uma entrevista se tenha percebido que o tratamento desta questão foi delicado,

pois a entrevistada dava a entender exatamente o contrário. Apenas entre os alunos é que se verificou uma maior incidência de respostas negativas, especialmente na EMEF Jean Mermoz de São Paulo, onde os alunos foram muito críticos com relação à qualidade de sua escola.

As respostas obtidas quanto às razões pelas quais as escolas da amostra eram entendidas como portadoras de uma boa qualidade de ensino geraram a percepção de que há um amplo leque de significados e de leituras a respeito do tema por parte dos segmentos. Em geral, também apareceram exemplos de aspectos ligados à falta de qualidade quando o entrevistado era questionado pelo pesquisador.

Em várias escolas da amostra, alguns dos interlocutores demonstraram concepções de qualidade de ensino relacionadas com a questão do vestibular, considerando que o ingresso em instituições públicas de ensino superior do Estado de São Paulo seria uma importante referência de qualidade das instituições da Educação Básica.

Na leitura dos pesquisadores, tais relações expressam uma visão dimensionada pelo senso comum dos entrevistados que, ao colocar nos exames vestibulares a “razão” da existência e funcionamento das escolas, não compreende de forma mais ampla o papel essencial da escola pública na promoção da cidadania.

Em quase todos os depoimentos se destaca o papel do Diretor, identificado como uma figura forte nas escolas da amostra. Tal imagem pode configurar tanto uma característica centralizadora e autoritária nas formas de tratamento dos diferentes segmentos escolares, como uma característica de liderança positiva para com os segmentos escolares na resolução dos problemas da escola.

É de se destacar que na Escola de Aplicação, todos os segmentos entrevistados se referiram muitas vezes aos órgãos de representação, como o conselho de escola, a APM, o grêmio estudantil, a associação de ex-alunos, como componentes importantes para a organização e gestão da escola. As demais escolas não fizeram referência ao CE, algumas fizeram referências às APM, mas somente nas questões relativas às verbas da escola.

Podem, ainda, ser apontados como elementos importantes da organização e gestão escolar com vistas à melhoria da qualidade do ensino a presença de pessoas responsáveis por uma melhor relação entre a direção, os professores e os demais funcionários, entre os próprios professores, entre professores e alunos e, entre os segmentos escolares com os pais dos alunos, como coordenadores, professores-coordenadores, professores-responsáveis pelo período etc.

Um outro aspecto, relativo às condições de trabalho dos educadores e que, segundo os pesquisadores, implicava uma melhor qualidade de ensino, ou, no “sentido inverso”, significaria a falta de qualidade, foi a quantidade de professores efetivos na escola. Em geral, esse aspecto foi levantado nos

depoimentos dos segmentos das escolas da amostra com algum destaque. A argumentação era no sentido de que um profissional com “maior estabilidade” na escola, teria melhores condições para realizar um trabalho de melhor qualidade junto aos alunos. Além dessa condição, um maior tempo de trabalho que os professores e demais educadores tenham na mesma escola, o que caracteriza uma baixa rotatividade, também foi entendido como um parâmetro de melhor qualidade de ensino. O déficit de profissionais, professores, funcionários, diretores, especialistas e ou as suas reiteradas ausências da escola, também foram citados como fatores que interferem de forma preponderante e direta na qualidade do ensino oferecido.

Um outro aspecto a ser considerado, tomando os depoimentos dos segmentos dos alunos das escolas de Ensino Fundamental e Ensino Médio, é o fato de que uma boa qualidade do ensino é obtida quando a escola tem bons professores, que se dedicam ao que fazem e que “explicam” bem as matérias. Caso contrário, “os alunos têm que aprender sozinhos” (expressão dos alunos). Entretanto, quando se pensa a questão da qualidade da educação nas creches, no que diz respeito à atenção e cuidados à criança, assim como ao seu trabalho pedagógico, se percebe que, apesar de seus educadores possuírem formação mínima inicial inadequada, segundo a LDB, existem instituições consideradas de excelente qualidade. Provavelmente estejam envolvidos aí, fatores como “dedicação”, “compromisso”, “vontade de aprender”, “identificação social com a população atendida”, entre outros, que se articulam com a questão da qualidade da educação oferecida. Além disso, nas creches, segundo o depoimento dos funcionários, docentes e direção, a existência de profissionais de diferentes áreas, especialmente da saúde e promoção social, parece favorecer a aproximação com a questão da qualidade da educação e do cuidado.

Os segmentos escolares também afirmaram que cursos de capacitação e formação permanente são diferenciais importantes para a busca do estabelecimento de uma melhor qualidade do ensino em todos os seus níveis, independentemente da formação inicial dos profissionais.

Tomando ainda como parâmetro, algumas condições de trabalho e posturas de diretores, docentes e demais funcionários da escola, foram destacadas algumas dificuldades de organização e gestão das escolas, ou seja, alguns dos principais problemas relatados foram: a própria direção, a troca da mesma, sua ausência e o excesso de autoridade; a ausência e rotatividade de docentes; a falta de materiais didático-pedagógicos para o trabalho em sala de aula e nos laboratórios, de serventes, de uma coordenação pedagógica, de horário de estudo para os auxiliares e de outros profissionais com enfermeiras; os problemas com funcionários terceirizados; e, a falta de “dinheiro da comunidade”.

Com bastante ênfase, foi levantado nos discursos dos entrevistados que quanto melhor a relação da escola com a comunidade local, como por exemplo, pelas diversas formas de participação, mesmo quando a escola e a comunidade local tomam iniciativas para prover deficiências que o governo não cumpre, há maior impacto em relação à qualidade do ensino, em especial um melhor tratamento para com as crianças.

Entretanto, compreende-se, que em geral, há ainda pouca participação. Há dificuldade de participação da comunidade nas escolas da amostra, principalmente com a alegação de que os pais trabalham e que há, inclusive, dificuldades de se entender o que significa o termo "participar". Sem dúvida, a participação da comunidade na escola também levanta a questão da avaliação do funcionamento do conselho de escola, da APM, do grêmio estudantil e das demais instâncias.

Houve também depoimentos que apontaram para a necessidade da escola, enquanto espaço social, se relacionar melhor com o que acontece na comunidade, levando em conta, por exemplo, questões sobre violência, alimentação, moradia, transporte, condições de vida etc., o que poderia apontar para a construção de uma nova qualidade social da escola.

A questão da qualidade do ensino também passa pela inclusão efetiva dos alunos portadores de necessidades educacionais especiais na escola, o que faz com que a escola esteja cada vez mais preparada para atender as necessidades dessas crianças.

Essa qualidade passa também pela possibilidade de se utilizar plenamente os recursos e equipamentos existentes e pela tentativa de se adequar o quanto possível o que houver na escola, tais como livros, materiais, salas, pátios, ambientes etc. para melhorar o atendimento. Isso implica a necessidade de aprimorar cada vez mais a infra-estrutura existente, tornando melhores e mais adequados os ambientes, espaços e equipamentos.

Os pesquisadores entendem que de forma geral, se favorece a perspectiva da escola de qualidade, quando seus educadores se sentem participantes dos processos de construção pedagógica de forma organizada, principalmente quando pensam a escola como um todo e nela atuam de forma ampla, seja na elaboração do próprio projeto político-pedagógico, seja desenvolvendo outros projetos especiais na escola ou mesmo atuando positivamente em projetos governamentais, aos quais aderiram espontaneamente e com eles concordam.

No que diz respeito ao projeto político-pedagógico, as manifestações das escolas foram variadas. Desde o completo desconhecimento de seu significado por parte dos entrevistados, até críticas muito contundentes de muitos às administrações, quanto à forma da própria escola se organizar. Sentia-se aí, um forte impedimento do exercício da autonomia da escola nas tomadas de decisão de seus rumos.

Em síntese, os pesquisadores destacaram que quanto mais clara for estabelecida a percepção de todos os envolvidos – educadores e educandos – nos processos de desenvolvimento de métodos e conteúdos para a compreensão mais elaborada da realidade local e social, melhor será o processo de ensino, ampliando-se a possibilidade de uma aprendizagem significativa. Entretanto, salientaram também que se a pesquisa sobre custo/aluno/qualidade pode permitir uma confrontação inicial entre algumas das características de qualidade das escolas da amostra, tendo como base as observações e análises da infra-estrutura de cada uma delas ou os depoimentos de pessoas tomadas como referências nas entrevistas, a mesma pesquisa não permitiu perceber como os processos de ensino e de aprendizagem eram, de fato, realizados em sala de aula.

2.3. Recursos recebidos e aplicados na escola

Para a realização da análise sobre os recursos financeiros que chegavam diretamente às escolas, buscou-se levantar alguns parâmetros: 1) ocorria ou não, o recebimento de recursos financeiros pelas escolas? 2) qual a origem destes recursos? Eram públicos, envolvendo recursos repassados diretamente pela administração responsável e por outras fontes e programas oficiais, como o PDDE? Ou eram privados, envolvendo recursos recebidos da comunidade, parcerias e outros? 3) quais as relações existentes entre o custo total anual da unidade e os recursos públicos e os privados, os recursos públicos e o total recebido e ainda o total de recursos recebidos.

Observou-se, na coleta de dados, que todas as escolas da amostra receberam recursos financeiros e que esses oscilaram muito, em termos de seu montante total anual, indo de R\$ 175.664,46, na ETE Cônego José Bento de Jacareí, até R\$ 8.710,00, na EMI Matheus Constantino de São Caetano. Das 12 escolas da amostra paulista apenas duas afirmaram que não recebiam recursos repassados diretamente pela administração, a CEI Geraldo Magela de São Paulo e a Escola de Aplicação, embora, neste caso, a alternativa “outros”, que representa um montante de 103 mil Reais, diz respeito à utilização de recursos provenientes da Feusp, portanto, também público. Em geral, os recursos financeiros públicos foram significativos e todas as escolas de Ensino Fundamental da amostra receberam verbas públicas do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, do Governo Federal.

Nas escolas da amostra, se evidenciam ocorrências interessantes na distribuição dos recursos recebidos e aplicados, sob o ponto de vista contábil. Uma delas é o fato de que os valores “recebidos” não “batiam”, de forma precisa, com os valores “aplicados”. Havia escolas com valores mais próximos, com diferença menor do que R\$ 3.000,00. É o caso das escolas Militão, de São Carlos; Elza Pirro, de Jales; Matheus Constantino, de São Caetano; e,

Irmã Vieira, de São Bernardo. Em outras escolas, as diferenças eram expressivas, como na Escola de Aplicação, de São Paulo, que não identificava o valor aplicado, justamente uma das que tinham o maior valor recebido (R\$ 146.300,00).

Entretanto, havia também diferença “a maior” na Maria Lacerda de Moura, de São Paulo. Uma explicação para isso, poderia ser o fato de que nem todos os recursos foram gastos no período de um ano, como num orçamento público, embora algumas dessas verbas tivessem, pela legislação, um período muito bem definido de utilização. Há que se destacar ainda que os valores recebidos e aplicados variaram consideravelmente entre as escolas. O maior valor recebido foi pouco mais de R\$ 175.000,00, pela ETE Cônego José Bento e o menor, foi pouco mais de R\$ 8.700,00, recebido pela EMI Matheus Constantino. O maior valor aplicado foi de pouco mais de R\$ 189.000,00, pela ETE Cônego José Bento e o menor, foi de R\$ 500,00, pela EMEF Jean Mermoz de São Paulo. Tais diferenças podem ter sua explicação no fato de que as escolas não mantinham atualizados os seus registros ou demoravam a realizar as aplicações dos recursos recebidos.

2.4. Dados de funcionários e docentes

Há muita riqueza nos dados de “pessoal” levantados na pesquisa, tanto de funcionários, quanto de docentes, com diversas possibilidades de análise. É interessante registrar que em algumas escolas da amostra, a obtenção de tais dados foi feita de modo muito tranquilo e sistemático, entretanto, em outras, aconteceram algumas dificuldades, especialmente com relação aos salários dos servidores. Alguns diretores e secretários de escola alegaram não terem autorização para a divulgação desses dados, pois entendiam que se tratava de informações “sigilosas” e só o fizeram após autorização de instâncias superiores. Em último caso, quando se tornou impossível a obtenção dessa importante informação, de forma direta ou indireta, foram feitas algumas estimativas⁴.

A análise feita sobre os funcionários, a qual envolveu tanto os especialistas, diretores e coordenadores pedagógicos, quanto os técnico-administrativos, secretários e bibliotecários, entre outros, como os de apoio, serventes, vigias, merendeiras etc., levou em conta as seguintes características: formação, horas trabalhadas, dedicação exclusiva, situação de trabalho, função ou cargo e salários por função ou cargo.

⁴ As estimativas foram feitas da seguinte forma: 1) quando se tinha na escola algumas pessoas com características semelhantes em termos de tempo de serviço, formação e etc., foram utilizados os mesmos salários; 2) quando só se obteve o plano de carreira da esfera administrativa, foi calculado o salário bruto do servidor público, tomando-se o seu tempo de serviço e acrescentado o 13º, as férias e os encargos trabalhistas.

O referido compromisso com a qualidade do ensino perpassa também, pelo financiamento das escolas, materializado, no âmbito da presente pesquisa, pelo custo/aluno/ano. Assim, a pesquisa realizada em 82 escolas, situadas em oito diferentes estados, tomando como base o ano fiscal de 2003, evidenciou uma diversidade desse custo por aluno, seja pelas diferenças existentes entre as etapas ou modalidades da educação básica, seja pelas diferenças entre as redes de ensino nos estados, seja ainda, pelas diferenças e desigualdades regionais existentes no Brasil, as quais afetam o financiamento e a qualidade da educação.

Assim, antes da discussão sobre o custo/aluno/ano praticado nas escolas da amostra dos diferentes estados pesquisados, é importante destacar que os resultados da presente pesquisa, em consonância com estudos anteriores sobre custo educacional, evidenciam como principal elemento na distribuição percentual do custo/aluno/ano os gastos com pessoal (docentes, especialistas e funcionários técnico-administrativos e de apoio), os quais representam, em média, 85% do custo/aluno/ano, chegando, em alguns estados, a mais de 90%.

A distribuição dos percentuais do custo entre as diferentes categorias e subcategorias, principalmente quando se trata dos percentuais da folha de pagamento, aproxima os estados da amostra. Contudo, em termos de valor nominal do custo/aluno/ano, as diferenças se impõem, bastando observar a diversidade existente entre os custos das redes estaduais e municipais dos estados que têm realidades socioeconômicas díspares. Um exemplo esclarecedor da situação se refere ao fato do custo/aluno/ano médio da amostra de escolas da rede estadual de educação do Rio Grande do Sul, R\$ 1.991,16, ser quase cinco vezes maior que o custo/aluno/ano médio da amostra do Piauí, R\$ 413,14. Situação similar ocorre com as escolas da amostra das redes municipais, visto que o Rio Grande do Sul tem um custo/aluno/ano médio de R\$ 2.586,09, que supera em mais de cinco vezes o custo/aluno/ano médio das escolas municipais do estado do Ceará que é de R\$ 496,40⁴.

A reflexão apresentada não tem por objetivo questionar os custos praticados nos estados mais estruturados economicamente, uma vez que a pesquisa evidenciou que os mesmos procuram garantir melhores condições de oferta educacional, mas aponta para a necessidade urgente de maior investimento público nos estados que apresentaram os menores valores do custo/aluno/ano.

⁴ Dados completos encontram-se no relatório "Problematização do conceito de qualidade" (Inep, 2004).

materiais de consumo e permanente, instalações (prédio e terreno) e outros insumos como água, energia elétrica, etc., assim como levou em consideração uma avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, biblioteca, laboratórios específicos, áreas de convivência e recreação e de práticas desportivas, dentre outros. No segundo aspecto mencionado, foram investigadas as características da instituição quanto aos projetos desenvolvidos, à estrutura organizacional, ao tipo e às condições de gestão, aos colegiados existentes e sua atuação, ao projeto da escola, à participação e integração da comunidade escolar, à visão de qualidade dos agentes escolares etc.

Os custos de funcionamento das escolas, pessoal docente e técnico-administrativo e de apoio, material de consumo, material permanente etc., mesmo que em realidades distintas do ponto de vista do desenvolvimento regional, estadual e municipal, evidenciou um *padrão mínimo preliminar de custos em escolas consideradas de qualidade* dentro dos parâmetros de cada uma das redes de ensino. Nessa direção, é possível apresentar algumas “*qualidades fundamentais*” ou condições de qualidade que, pela sua presença ou pela sua ausência, representam importantes determinações para a definição e construção de padrão de qualidade.

No âmbito das *categorias de análise quantificáveis*, a pesquisa evidenciou que as médias existentes nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e aluno por funcionário técnico-administrativo e de apoio, são aspectos determinantes das condições da oferta de ensino de qualidade, uma vez que menores médias podem ser consideradas como componentes centrais para uma melhor qualidade do ensino oferecido. Deve-se, neste sentido, considerar ainda a importância da diferenciação do número de alunos por turma e por profissionais na escola nos diferentes níveis e modalidades de ensino como uma forma de se garantir a qualidade. Esse é o caso, por exemplo, do atendimento exigido pelas crianças pequenas na Educação Infantil ou nas escolas que oferecem Educação Especial. Essa constatação é importante, quando se considera a variedade de escolas investigadas e a diversidade de condições ofertadas entre os estados da amostra³, evidenciando disparidades regionais motivadas pela situação socioeconômica ou pelo compromisso das redes de ensino com a qualidade de sua educação. Se há no país o parâmetro de cidadania e direito à educação, ainda que nos termos liberais, signifique condições iguais para o acesso, esse é um aspecto onde as diferenças quantitativa e qualitativa entre as regiões é injustificada e apenas reforça o caráter desigual do desenvolvimento econômico e social no território brasileiro.

³ Os estados que compuseram a amostra da pesquisa do INEP (2004) foram os seguintes: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo.

sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas e educadores em geral, para melhorar ou *garantir um padrão de qualidade de ensino* (Inciso VII da CF/88), embora não se possa desconhecer as dificuldades para o estabelecimento de um único *padrão básico nacional* em termos do *custo/aluno/qualidade*.

A definição de indicadores pode também fazer avançar o controle social sobre a produção e implantação de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade de ensino. Para isso, é preciso que, tanto a comunidade escolar quanto a população, disponham de indicadores de qualidade mais complexos que simples resultados de exames, por exemplo, a serem descritos, discutidos e avaliados em conselhos escolares e de educação de forma acessível e levados em consideração na hora da matrícula ou de eleições. Nesse sentido, é fundamental que se avance no debate sobre o conceito de qualidade e na possibilidade de construção de indicadores que expressem relações de validade, entre os objetivos educacionais e os resultados escolares. Cuidando ainda, para que não se reduzam a médias ou similares – de *credibilidade* – indicadores que possam ser confiáveis em termos do universo escolar – de *incorruptibilidade* – indicadores que tenham menor margem de distorção – e de *comparabilidade* – indicadores que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo. (DARLING-HAMMOND, 1991).

Não se pretende aqui, ultimar tal debate, mas apresentar criticamente dimensões e elementos que alimentem a construção científica e política de tais indicadores, tendo por base, sobretudo, a pesquisa "*levantamento do custo/aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*", realizada com a coordenação geral do Inep, em convênio com diferentes instituições, em 2003 e 2004.

1. Dimensões e indicadores quantificáveis do custo por aluno em escolas que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade

No contexto de uma investigação sobre os elementos que compõem a *dimensão das condições para uma educação escolar de qualidade*, a pesquisa "*Levantamento do custo por aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*" (Inep, 2004) privilegiou dois aspectos fundamentais: o custo aluno/ano e a organização e gestão do trabalho escolar². No primeiro, foram analisadas as condições e custos da instalação e funcionamento da escola, seus custos de pessoal,

² Segundo os autores deste texto, para uma investigação e problematização mais ampla da qualidade da escola e do processo ensino e de aprendizagem, seria necessário ainda contemplar a questão do trabalho docente e a organização didático-pedagógica na própria sala de aula, o que fugiu ao escopo da pesquisa original.

de insumos indispensáveis, de condições de trabalho e de pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo. Esses aspectos, no entanto, esbarram, quase sempre, em uma realidade marcada pela desigualdade socioeconômica e cultural das regiões e dos sujeitos envolvidos, sobretudo dos atuais sujeitos usuários da escola pública. Uma perspectiva assim, necessariamente exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja uma qualidade social, uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social.

Desse modo, uma compreensão mais aprofundada da idéia de uma escola de qualidade não pode perder de vista a *dimensão socioeconômica e cultural* envolvida, uma vez que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social, em conformidade com o capital econômico, social e cultural dos sujeitos usuários da escola, de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais refletidos na escola, de desvalorização social dos segmentos menos favorecidos (baixo auto-estima), de fracasso escolar etc.

É extensa a lista de elementos objetivos considerados indispensáveis para uma boa educação escolar, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, dado a multiplicidade de significados do que seja uma boa educação ou uma escola pública de qualidade. Assim, só tem sentido falar em escola de qualidade se consideramos um *conjunto de qualidades* ou de aspectos envolvidos. Isso não significa dizer, no entanto, que não seja possível identificar e apontar elementos constituintes de uma boa escola, até porque, há similitudes a serem consideradas para essa qualificação, mesmo tendo em conta que as escolas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferenciadas.

A investigação revelou que uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola de boa qualidade é uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pese, muitas vezes, as condições objetivas de ensino, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação. Isso significa dizer que não só as condições objetivas são determinantes, mas que os trabalhadores em educação, quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade.

A definição de quais seriam os *padrões mínimos de qualidade de ensino*¹, em termos de variedade e de quantidades mínimas por aluno/ano, de insumos indispensáveis ao processo de ensino e aprendizagem, aponta para a necessária concretização das condições de realização do trabalho pedagógico. Isso vem

¹ De acordo com a Lei n.9.394/96 (LDB), art. 4º, inciso IX, é dever do estado a garantia de "padrões mínimos de qualidade de ensino (...)".

pesquisa, sobretudo de universidades públicas. Esse estudo evidenciou que a *qualidade* é um conceito complexo e abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos.

A pesquisa acerca do custo da escola implicou a discussão sobre alguns elementos objetivos no entendimento do que viria a ser uma escola de qualidade, procurando assim, compreender seus custos básicos de manutenção e desenvolvimento, assim como as condições objetivas da organização da escola. Tais elementos foram tratados como *aspectos quantificáveis* para a construção de condições de qualidade. Tão importante quanto esses, as características da gestão, os juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, bem como a visão dos agentes escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido, implicaram múltiplas dimensões do conceito de qualidade, levando à busca da compreensão dos elementos subjetivos que se colocam no interior da vida escolar e na percepção dos diferentes sujeitos sobre a organização da escola. Estes elementos serão tratados aqui como *aspectos subjetivos* para a construção de uma escola de qualidade. Em outras palavras, os insumos ou as condições para oferta de um ensino de qualidade são fundamentais para a construção de uma boa escola. Sobretudo se estiverem articuladas a dimensões organizativas e de gestão, que valorizem os sujeitos envolvidos no processo, os aspectos pedagógicos presentes no ato educativo e, ainda, contemplem as expectativas dos envolvidos nas relações de aquisição dos saberes escolares significativos e na busca da conquista das diferentes possibilidades de trajetórias profissionais futuras.

Nenhum desses aspectos é fácil, posto que se articulam a expectativas e a concepções acerca do que “deve ser” a escola. Tais concepções se articulam, em última instância, ao ideal de sociedade que cada grupo ou sujeito espera construir para as novas gerações. Uma concepção de escola de qualidade numa perspectiva inclusiva de sociedade, onde a exploração, a guerra, a violência sejam banidas, tem como ponto de partida interessante a definição de inclusão proposta por Boaventura Sousa Santos “as pessoas e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 1997, p.122).

Tomando a igualdade neste sentido dialético de Santos (1997), construir indicadores de qualidade para a escola não requer apenas a identificação de condições mínimas, mas de condições que articulem a natureza da instituição ao seu objetivo e à fase da vida que crianças, adolescentes e jovens desenvolvem neste espaço. De qualquer modo, a qualidade da escola implica a existência

A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO ESCOLAR: DIMENSÕES E INDICADORES EM CONSTRUÇÃO

Rubens Barbosa de Camargo*

João Ferreira de Oliveira**

Andréa Barbosa Gouveia***

Rosana Evangelista da Cruz****

Introdução

A necessidade de construção de indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo tem ocupado a agenda das políticas públicas para educação e de pesquisadores da área. O avanço em termos de cobertura, principalmente no caso do Ensino Fundamental, implica novas demandas de atendimento que se relacionam mais diretamente com as condições de permanência dos alunos na escola e com as possibilidades de aprendizagem significativa. Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas.

Neste texto, a opção tomada, foi a análise do processo de organização do trabalho escolar como foco. Para isto se privilegiou a realização de uma problematização sobre o conceito de qualidade, tomando como ponto de partida, os resultados e discussões produzidas na pesquisa "*levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*", realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, em parceria com grupos de

* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e professor na Faculdade de Educação da USP.

** Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).

*** Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo e professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

**** Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo e professora no Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Administração Financeira e Contábil da Educação. In *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo: FEUSP, n.12 (v.1/2), jan./dez. 1986, p. 41- 75.

PARO, Vitor Henrique. *Participação da Comunidade na Escola Pública*. Tese de Livre-Docência. São Paulo: FEUSP, 1992.

Estudo de custo/aluno nas escolas particulares de 1º e 2º graus da Grande São Paulo. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, mimeo, 1985.

O custo do ensino público no Estado de São Paulo. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, n. 43, 1982, p. 03 - 29.

SCHULTZ, Theodore W. Custos da Educação. In: *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1968, p. 36 - 53.

SMED. *Sistema Informacional Custo-Aluno*. Belo Horizonte: SMED, 12/06/01.

VERHINE, Robert E. *Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte*. São Paulo: ANPED, 1997.

XAVIER, Antonio Carlos da R.; MARQUES, Antonio Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º Grau da Região Sul*. Brasília: MEC, 1998.

Sítios da rede consultados:

www.emplasa.sp.gov.br

www.ibge.gov.br

www.icmc.sc.usp.br

www.inep.gov.br

www.seade.gov.br

As escolas que possuem Ensino Médio e ou Ensino Técnico, a Cônego José Bento e a Escola de Aplicação, oscilaram de 3 à 4,3 vezes em relação ao valor mínimo encontrado. As escolas que atendem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental incompleto, a J. Batista, o Ensino Fundamental, a J. Mermoz, oscilaram entre 1,9 e 2,6 vezes o valor do custo considerado como base na Antônio Militão.

Quanto aos custos/totais/alunos/ano, esses apresentaram uma oscilação bem maior, atingindo até 18,9 vezes o menor valor. É o caso da ETE Cônego José Bento. Na Escola de Aplicação, essa relação chegou a 6,9. É interessante notar que as creches mantiveram uma relação de valores entre 4,0 e 5,1 vezes o menor valor de custo total. As demais escolas oscilaram entre 1,7 e 2,9 vezes o menor valor de custo/total/aluno/ano.

Com isso, fechamos este artigo apontando para uma polêmica do momento, final de 2004, que é a determinação dos valores “*per capita*” a ser estabelecimento pelo Fundeb, esperando que este estudo possa servir como mais uma contribuição para esta discussão nacional.

Referências Bibliográficas

BRAGA, Carlos Alberto Primo; CYRILLO, Denise Cavallini. Educação: uma análise do custo/aluno da rede privada. In: ROCCA, Carlos Antonio; BRAGA, Carlos Alberto Primo; CACCIAMAL, Maria Cristina; CASTRO, Manuel Cabral de (orgs.). *Os desafios da crise econômica*. São Paulo: USP-FEA-FIPE, 1980.

BRASIL, MEC, Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo-aluno no Ensino Médio*. Secretaria de Educação Média e Tecnológica – Brasília: MEC/ SEMTEC, 2002.

BRASIL, MEC. Considerações sobre Estudos de Gasto-Aluno e de Custo-Aluno. In www.mec.gov.br, Brasília: MEC obtido em 31/01/03.

CAMPINO, Antônio Carlos Coelho. Economia e Educação. In *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo: FEUSP, n.12 (v.1/2), jan./dez. 1986, p. 5- 36.

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

HALLAK, J. Custos e despesas em educação. *Fundamentos do Planejamento Educacional*. UNESCO; 1969, p. 65-102

MARQUES de ALMEIDA, J.J. e CONCEIÇÃO DA COSTA MARQUES, Maria da. A Contabilidade Pública e o Sector da Educação em Portugal: do pressuposto legal à economia, eficiência e eficácia. Education Policy Analysis Archives, (42) Retrieved [Date] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n42/>.

Tabela 4 – Custo/aluno/ano total – Somatória do custo imobiliário e corrente – São Paulo, 2003

| Escola | Custos de Construção | Custos Correntes | TOTAL |
|---|----------------------|------------------|-----------|
| ETE CONEGO JOSÉ BENTO | 17.368,42 | 2.338,26 | 19.706,68 |
| ANTONIO MILITÃO DE LIMA | 187,38 | 853,10 | 1.040,48 |
| EE DOM ARTUR HORSTHUIS | 264,55 | 861,87 | 1.126,42 |
| EE PROF ELZA PIRRO VIANA | 1.151,01 | 1.831,01 | 2.982,02 |
| EE SINHARINHA CAMARINHA | 234,47 | 1.131,28 | 1.365,75 |
| ESCOLA DE APLICAÇÃO DA FEUSP | 3.512,19 | 3.678,60 | 7.190,79 |
| EMEF JEAN MERMOZ | 239,43 | 2.192,76 | 2.432,19 |
| EMEI MARIA LACERDA DE MOURA | 148,88 | 2.537,42 | 2.686,30 |
| EMEIF CEL JOÃO BATISTA DE LIMA FIGUEIREDO | 184,84 | 1.626,40 | 1.811,24 |
| EMEB IRMÃ MARIA ANSELMA VIEIRA | 1.094,51 | 4.182,23 | 5.276,74 |
| CEI GERALDO MAGELA PERON | 201,86 | 5.022,97 | 5.224,83 |
| EMI MATHEUS CONSTANTINO | 772,55 | 3.374,50 | 4.147,05 |

Fonte: MEC/InepP/DTDIE/Pesquisa custo/aluno/qualidade

Na Tabela 5, procurou-se estabelecer uma relação entre as médias de custo/aluno/ano nos diferentes níveis, como um exercício de “tendência”, em que se considera como referência o de menor valor.

Tabela 5 - Relação entre os custos correntes e custo totais – São Paulo, 2003

| Escola | Tipologia | Custos de construção | Custos Correntes | TOTAL | Relação entre custos correntes | Relação entre custos totais |
|---------------------|-------------------|----------------------|------------------|-----------|--------------------------------|-----------------------------|
| J. BENTO CONEGO | Ens. Médio e Téc. | 17.368,42 | 2.338,26 | 19.706,68 | 2,7 | 18,9 |
| A. MILITÃO | E F 5ª à 8ª e EJA | 187,38 | 853,1 | 1.040,48 | 1,0 | 1,0 |
| D. ARTUR | EF EM e Téc | 264,55 | 861,87 | 1.126,42 | 1,0 | 1,1 |
| E. PIRRO | EF 1ª à 4ª EE | 1.151,01 | 1.831,01 | 2.982,02 | 2,2 | 2,9 |
| S. CAMARINHA | EF EJA EE | 234,47 | 1.131,28 | 1.365,75 | 1,3 | 1,3 |
| E. APLICAÇÃO | EF e E. M | 3.512,19 | 3.678,60 | 7.190,79 | 4,3 | 6,9 |
| J. MERMOZ | E.F. | 239,43 | 2.192,76 | 2.432,19 | 2,6 | 2,3 |
| M. LACERDA MOURA | Pré | 148,88 | 2.537,42 | 2.686,30 | 3,0 | 2,6 |
| J. BATISTA | Pré e EF 1ª à 4ª | 184,84 | 1.626,40 | 1.811,24 | 1,9 | 1,7 |
| M. ANSELMA | Creche | 1.094,51 | 4.182,23 | 5.276,74 | 4,9 | 5,1 |
| G. MAGELA | Creche e Pré | 201,86 | 5.022,97 | 5.224,83 | 5,9 | 5,0 |
| MATHEUS CONSTANTINO | Cheche e Pré | 772,55 | 3.374,50 | 4.147,05 | 4,0 | 4,0 |

Fonte: MEC/Inep/DTDIE/ Pesquisa custo/aluno/qualidade

Nesta tabela, é possível perceber que em relação a uma escola de Ensino Fundamental que apresenta o menor valor corrente e também o menor valor total para cada aluno em um ano, EE Antonio Militão de Lima, os valores entre os custos correntes variavam de 1,0 à 5,9, na CEI Geraldo Magela Peron. A EE Dom Arthur Horsthuis e a EE Sinharinha Camarinha de Santa Cruz do Rio Pardo tinham valores próximos, 1,0 e 1,3 respectivamente. As escolas que possuíam atendimento de creche ou pré-escola foram as que apresentaram a maior relação. 4,9 para a EMI Maria Anselma Vieira, 5,9 para CEI Geraldo Magela Perón e 4,9 para a EMI Matheus Constantino.

Os dados encontrados sobre o material de consumo revelaram que o maior gasto/ano foi com gênero de alimentação, principalmente nas creches, e com material pedagógico nas demais escolas. Houve uma escola da amostra em que o maior gasto com consumo foi com material de limpeza e produtos de higienização.

O maior custo/aluno/ano com material permanente foi com imóveis em geral. Em duas escolas o custo com equipamentos de processamento de dados e com coleção e materiais bibliográficos foi superior ao custo com mobiliário em geral. Na escola ETE Cônego José Bento, o maior custo foi com veículos diversos devido à característica da escola, que é rural e possui outros veículos agrícolas. Tal fato não pode ser entendido como recorrente, pois não é tão comum que escola adquira veículos.

Sobre o custo/aluno/ano de “outros insumos”, os maiores custos encontrados foram os de energia elétrica e água potável. Em apenas uma escola, o custo com telefone superava esses dois itens. O menor custo, quando existiu, foi com correio e seguro. Na análise dos custos do prédio e do terreno, percebe-se que o maior custo anual oscila entre os dois itens, em seis escolas, foi maior o custo com o prédio e em outras seis, foi com o terreno.

Tal como em pesquisas anteriores (Paro, 1982; Xavier, 1998; Verhine, 1997 entre outros) se pode verificar que os custos resultantes do pagamento de salários do pessoal docente e dos demais funcionários, constituem o principal componente dos custos totais das escolas da amostra paulista. Os componentes que tiveram o menor custo foram os relativos ao material permanente.

A Tabela 4 traz os valores de custo/aluno/ano total, considerando os custos do prédio e terreno e os custos correntes de pessoal, material permanente e de consumo e outros insumos. O maior valor foi o da ETE Cônego Jose Bento, com R\$ 19.706,68. Nesse caso, pode-se observar que o valor imobiliário foi decisivo para a composição desse custo, lembrando sempre que essa é uma escola rural com um extenso terreno.

Com exceção feita a ETE Cônego Jose Bento, a escola com o maior custo/aluno/ano foi a Escola de Aplicação da FEUSP, com um valor de R\$ 7.190,79. As escolas de Educação Infantil EMEB Irmã Maria Alselma Vieira e CEI Geraldo Magela Perón tiveram, também, um valor alto, R\$ 5.276,74 e R\$ 5.224,83, respectivamente.

Nas escolas EE Elza Pirro Viana e Escola de Aplicação, os valores de custos correntes e custos de instalação foram próximos, o que fez com que os custos totais dessas escolas subissem em relação aos custos correntes.

Os maiores valores “*per capita*” foram encontrados nas escolas com o menor número de alunos e os menores, nas escolas com maior número delas. Como aconteceu na EE Dom Artur Horsthuis e na EE Antonio Militão de Lima, que são escolas “grandes”, quando comparadas à outras. Os maiores e menores valores “*per capita*” coincidiram com os maiores e menores valores de pessoal, docentes e funcionários, revelando forte impacto desses na composição de custos na escola.

Considerações finais

A partir desse estudo, pode-se confirmar diferentes aspectos sobre a questão da qualidade do ensino. Essa é considerada bastante complexa, sendo percebida de diversas maneiras pelos diferentes agentes entrevistados. Para cada um deles, diretores, professores, funcionários, pais e alunos, participantes de conselhos de escola, associação de pais e mestres, grêmios estudantis, a qualidade da escola possui diferentes referências.

A pesquisa em São Paulo construiu uma classificação preliminar sobre a questão dos “elementos” que contribuem para a qualidade de ensino. Ainda que provisória, essa classificação pode ajudar a pensar o que seria necessário para se construir uma escola de qualidade. Não se deve esquecer que a pesquisa não tinha a intenção de aferir a qualidade de ensino dentro da sala de aula, levando em conta o processo de ensino e de aprendizagem. O que a pesquisa levantou foram aspectos da qualidade de algumas das estruturas para se efetivar uma educação de qualidade. Percebeu-se que houve algumas tendências comuns em diferentes aspectos para uma caracterização das escolas da amostra como “de qualidade”.

Observou-se que a maior parte dos recursos que chegam à escola eram públicos, entretanto, o processo de decisão sobre os seus usos não se caracteriza como participativo e democrático, e feito por meio do conselho de escola.

Em relação à formação acadêmica, ela é hegemônica e os salários acompanhavam essa formação. A análise dos salários dos funcionários destacou que esses se encontram divididos em três grandes conjuntos. Os diretores representavam o maior “peso específico” entre os salários, chegando até 20 vezes a mais, que os dos outros funcionários.

A maioria dos docentes estava há pouco tempo na escola, possuindo cargos efetivos e muitos exerciam a docência apenas na escola em que se realizou a pesquisa. Eles possuíam horas atividades para reuniões e planejamento de aulas e projetos. No que diz respeito à formação acadêmica, nota-se que o nível de escolaridade dos professores era bom, com a grande maioria possuindo o Ensino Superior com Licenciatura.

Na Tabela 2, é possível verificar que os valores, excluídos os custos do terreno e do prédio, variaram bastante de uma escola para outra. Houve custos anuais de R\$ 853,10 por aluno, o da EE Antônio Militão de Lima de São Carlos, até o de R\$ 5.022,97, da CEI Geraldo Magela Perón de São Paulo.

Tabela 2: Custo anual por aluno das escolas da amostra de São Paulo em 2003

| Escola | C/A Total | Pessoal | | | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos |
|--|-----------|----------|----------|----------|------------------|------------------|----------------|
| | | Total | Docente | Funcion. | | | |
| ETE Cônego José Bento | 2.338,26 | 1.632,06 | 754,48 | 877,58 | 499,52 | 372,27 | 195,54 |
| EEEF Antonio Militão de Lima | 853,10 | 647,27 | 525,32 | 121,96 | 72,65 | 26,63 | 106,55 |
| EEEFMP Dom Artur Horsthuis | 861,87 | 770,75 | 556,15 | 214,60 | 35,03 | 27,92 | 28,18 |
| EEEF Prof.a Elza Pirro Viana | 1.831,01 | 1.379,15 | 1.037,99 | 341,16 | 320,37 | 72,65 | 58,83 |
| EEEF Sinharinha Camarinha | 1.131,28 | 987,44 | 799,73 | 187,70 | 35,64 | 55,38 | 52,82 |
| Escola de Aplicação da FAE/USP | 3.678,70 | 2.867,33 | 1.998,45 | 878,87 | 499,52 | 165,52 | 146,23 |
| EMEF Jean Mermoz | 2.192,76 | 2.003,34 | 1.263,48 | 739,87 | 49,46 | 50,48 | 89,48 |
| EMEI Maria Lacerda de Moura | 2.537,42 | 2.115,29 | 1.388,18 | 727,11 | 302,13 | 36,83 | 93,17 |
| EMEIF Cel. João Batista Lima Figueiredo | 1.626,40 | 871,62 | 645,49 | 226,13 | 104,16 | 59,43 | 591,19 |
| EMEB Irmã Maria Anselma Vieira | 4.182,23 | 3.312,76 | 2.356,01 | 956,75 | 540,96 | 59,81 | 268,71 |
| CEI Geraldo Magela Perón | 5.022,97 | 4.271,14 | 3.068,63 | 1.202,51 | 378,82 | 41,83 | 331,18 |
| Escola Municipal Integrada Matheus Constantino | 3.374,50 | 2.334,60 | 1.730,63 | 603,97 | 682,82 | 43,27 | 313,81 |

Fonte: MEC/Inep/DTIE/Pesquisa custo/aluno/qualidade.

As creches obtiveram valores de R\$ 3.374,50, para a EMI Matheus Constantino, R\$ 4.182,23, para a EMEB Irmã Anselma Vieira e R\$ 5.022,97, para a CEI Geraldo Magela Perón. Sendo esses, os maiores valores da amostra, com exceção da Escola de Aplicação de São Paulo, que obteve R\$ 3.678,60. A EMEI Maria Lacerda de Moura atingiu um valor de R\$ 2.537,42 por aluno/ano, que se aproximou muito dos valores das creches.

Tabela 3 – Proporção do Custo Anual por Aluno das Escolas, por Categoria - São Paulo – 2003

| Escola | C/A Total | Pessoal | | | Material Consumo | Material Perman. | Outros Insumos |
|--|-----------|---------|---------|----------|------------------|------------------|----------------|
| | | Total | Docente | Funcion. | | | |
| ETE Cônego José Bento | 100 | 69,8 | 32,3 | 37,5 | 21,4 | 15,9 | 8,4 |
| EEEF Antonio Militão de Lima | 100 | 75,9 | 61,6 | 14,3 | 8,5 | 3,1 | 12,5 |
| EEEFMP Dom Artur Horsthuis | 100 | 89,4 | 64,5 | 24,9 | 4,0 | 3,2 | 3,3 |
| EEEF Prof.a Elza Pirro Viana | 100 | 75,3 | 56,7 | 18,6 | 17,5 | 4,0 | 3,2 |
| EEEF Sinharinha Camarinha | 100 | 87,3 | 70,7 | 16,6 | 3,2 | 4,9 | 4,7 |
| Escola de Aplicação da FAE/USP | 100 | 78,0 | 54,0 | 23,9 | 13,6 | 4,5 | 4,0 |
| EMEF Jean Mermoz | 100 | 91,4 | 57,6 | 33,7 | 2,3 | 2,3 | 4,1 |
| EMEI Maria Lacerda de Moura | 100 | 83,4 | 54,7 | 28,7 | 11,9 | 1,4 | 3,7 |
| EMEIF Cel. João Batista Lima Figueiredo | 100 | 53,6 | 40,0 | 13,9 | 6,4 | 3,6 | 36,4 |
| EMEB Irmã Maria Anselma Vieira | 100 | 79,2 | 56,3 | 22,9 | 12,9 | 1,4 | 6,4 |
| CEI Geraldo Magela Perón | 100 | 85,0 | 61,0 | 23,9 | 7,5 | 0,8 | 6,6 |
| Escola Municipal Integrada Matheus Constantino | 100 | 69,2 | 51,3 | 17,9 | 20,2 | 1,3 | 9,3 |

Fonte: MEC/Inep/DTIE/Pesquisa custo/aluno/qualidade.

Os custos com outros insumos envolveram os gastos anuais com energia elétrica, água potável, esgoto, telefone, correio, seguro, gás, combustível, serviço de terceiros e manutenção em geral. Muitas dessas contas eram, e ainda o são, pagas de forma centralizada, de maneira tal que a escola sequer tinha contato com os documentos comprobatórios dos custos desses insumos. Novamente, em vários casos, foi necessário realizar estimativas destes valores. Em alguns, elas foram feitas pela média do consumo de uma semana e do um mês, medido em instrumentos como relógio de luz, hidrômetro, número de botijões de gás, impulsos telefônicos, multiplicando esse resultado por quatro e em seguida, em um ano, multiplicando-o por doze. As quantidades obtidas foram, depois, multiplicadas pelos valores monetários unitários de cada um desses itens.

Os custos desses outros insumos variaram de cerca de R\$ 20.500,00, na EE Elza Pirro, para perto de R\$ 100.000,00, na Antonio Militão de Lima. Apresentando uma diferença entre o menor e o maior custo, cinco vezes maior. Tal distribuição poderia ser explicada pelas dimensões e pelo atendimento realizado pelas escolas da amostra. Os maiores valores de cada item oscilaram e também foram encontrados entre as contas de energia elétrica, de água e esgoto e de telefone.

O custo de instalações das escolas da amostra, isto é, do terreno e do prédio escolar, foi estimado, em geral, com base no valor do metro quadrado (m²) obtido em consultas a empresas imobiliárias localizadas em regiões próximas às escolas da amostra. O critério básico para a estimativa foi a elaboração de levantamento da metragem do terreno e da área construída da escola que depois era multiplicada pelo valor do m² construído, no caso do prédio e, pelo valor do m² não construído, no caso do terreno. Percebe-se que os valores de terrenos e prédios oscilaram muito. No caso dos terrenos, de R\$ 20.000,00, da EMEIF Cel. João Batista Figueiredo, em Tapiratiba a R\$ 48.000.000,00, da ETE Cônego José Bento, em Jacareí. Os prédios apresentaram menor oscilação indo de R\$ 171.000,00, da EMEIF Cel. João Batista Figueiredo, em Tapiratiba a pouco mais de R\$ 10.000.000,00 da Escola de Aplicação, em São Paulo.

2.6 Custo Aluno/Ano nas Escolas da Amostra

Para o cálculo dos custos das escolas da amostra foram levados em conta os custos das principais variáveis escolhidas. Caso sejam excluídos os custos dos terrenos e prédios, os maiores custos pela ordem são: pessoal, funcionários e docentes; materiais de consumo; dos materiais permanentes; e, outros insumos.

Nas tabelas 2 e 3 encontramos, respectivamente, os valores monetários do custo/aluno/ano e as proporções do custo de cada categoria.

uma diferença de quase 17 (dezessete) vezes entre o menor e o maior valor. Em relação ao salário médio anual por escola, como uma aproximação, encontram-se valores que variavam de R\$ 9.078,96, encontrado na EE Antonio Militão de Lima, até R\$ 33.617,73, da Escola de Aplicação. Uma diferença de 3,7 vezes.

O valor do salário bruto médio mensal foi obtido, dividindo-se o valor anual por 13,3 índice correspondente as doze parcelas mensais, mais o décimo terceiro e as férias, obtendo-se para a amostra, o valor de R\$ 1.217,43. O menor valor foi de R\$ 675,16 mensais, para as funções docentes que possuíam o Ensino Médio sem Magistério, e o maior, foi de R\$ 2.808,16, para os docentes com especialização.

2.5 Dados de materiais de consumo, materiais permanentes, outros insumos e instalações

Outro valor encontrado foi o referente aos materiais de consumo. Observa-se, também nesse caso, que há uma grande variação dos custos totais dos materiais de consumo das escolas da amostra, partindo de R\$ 12.915,37, na EMEIF Cel. João Batista Figueiredo, até R\$ 334.181,37, na Escola de Aplicação da FEUSP. Uma relação de mais de 25 vezes superior aos custos totais de materiais de consumo de uma escola sobre a outra.

Pôde-se verificar que os maiores valores das escolas estavam concentrados em gêneros alimentícios. Por ordem de valor, o segundo item foi o de materiais de apoio pedagógico. E o terceiro item, foi o dos materiais de limpeza e produtos para higienização da escola.

Os mesmos procedimentos de análise dos custos dos materiais de consumo foram os realizados para os custos dos materiais permanentes das escolas da amostra paulista. Nesse item, é possível perceber também que havia uma forte variação no montante entre as escolas, partindo de R\$ 5.442,59, na EMEB Irmã Anselma (SBC), até R\$ 127.317,65, na ETE Cônego José Bento, vê-se também uma relação cerca de 25 vezes maior, entre uma escola e outra.

O item de maior valor detectado é o associado a veículos diversos na ETE Cônego José Bento e se referia à compra de tratores para a realização de atividades de plantio na escola. O grupo de itens de maior custo foi o de mobiliário em geral. O segundo grupo foi o de equipamentos de processamento de dados e o terceiro, é o relacionado à aquisição de coleções e materiais bibliográficos. De forma dispersa, havia na amostra de escolas, custos com materiais e equipamentos médico-odontológicos; com bandeiras, flâmulas e insígnias; com instrumentos musicais e artísticos; com equipamentos de áudio e vídeo; com máquinas e outros materiais permanentes.

tinham a licenciatura plena, R\$ 2.018,00. Era mais valorizada a pós-graduação, com média salarial bruta mensal de R\$ 2.477,00 para o mestrado e R\$ 4.797,00 para o doutorado.

A média salarial anual por cargo variou de R\$ 8.010,00, para o pessoal da limpeza e merendeiras, entre outros, à R\$ 38.801,00, para os cargos de direção, provocando uma relação de 4,84 entre estas médias. A menor média salarial mensal foi de R\$ 602,00, para o pessoal da merenda, limpeza e etc., e a maior de R\$ 2.917,00, para os cargos de direção.

A variedade e as características dos dados dos docentes das escolas da amostra paulista também se mostraram muito interessantes e com muita riqueza para uma análise. Percebe-se que nas escolas da amostra de São Paulo, em 2003, havia 404 professores, sendo 341 do sexo feminino e 63 do sexo masculino. A escola com o maior número de docentes era a EE Antônio Militão, com 64, e a com o menor número, era a EMEIF Cel João Batista Lima Figueiredo, com 6 docentes.

Existiam 58 docentes com Ensino Médio, com ou sem Magistério, nas escolas da amostra, correspondendo a 14,4% dos casos. Desses, 29 cursaram Magistério e 29 possuíam Ensino Médio sem Magistério. Havia 300 docentes com curso superior com licenciatura e 10 docentes com Ensino Superior sem licenciatura, com ou sem magistério. Essa condição representava 76,7% de docentes com formação superior. Existiam 8, 1,9%, docentes com especialização e 10, 2,5%, com mestrado, a maioria se lotada na Escola de Aplicação FEUSP de São Paulo. Não havia professor com doutorado. Do ponto de vista da formação inicial, pode-se considerar que essa amostra de escolas possui boa qualidade.

Observando o número de docentes e as funções docentes em cada escola, percebe-se que o número de funções foi maior do que o de docentes. Em 2003, eram 404 docentes e 469 funções docentes. Verificava-se, por esse dado, que vários docentes exerciam mais de um cargo nas diferentes instituições. Tais diferenças ocorreram na ETE Cônego José Bento, EE Antônio Militão de Lima, EE Dom Arthur Horthuis e EMEF Jean Mermoz. Nas demais escolas o número de docentes e funções docentes era o mesmo. A maior diferença encontrada entre docentes e funções foi na EE Dom Arthur Horthuis, chegando a 34.

O cálculo dos valores das médias salariais anuais e mensais foi feito pela divisão do total estimado dos salários pelo número de funções docentes existentes na amostra, como uma aproximação ou uma tendência, pois os salários eram diferentes para cada profissional.

O menor valor da soma salarial anual foi de R\$ 80.041,00, encontrado na EMEIF Cel. José Bento Lima Figueiredo de Tapiratiba, e o maior, foi de R\$ 1.344309,00, encontrado na Escola de Aplicação da FEUSP, apresentando

Os dados referentes à formação dos funcionários foram obtidos em todas as escolas da amostra, constatando que havia 235 funcionários, sendo 180 do sexo feminino e 55 do sexo masculino. Desses, 86 pessoas (36,5%) possuíam formação em nível de Ensino Fundamental, completo ou incompleto. 64 tinham o Ensino Médio, com ou sem o Curso Normal, correspondendo a 27,2% dos casos. 62 possuíam Educação Superior, com ou sem Licenciatura e, entre os que concluíram esta última, também havia dois que tinham realizado o Curso Normal de Nível Médio. Apenas 4 funcionários, 1,7%, tinham cursos de especialização, 1%, mestrado e 0,5%, doutorado. Não foram encontrados analfabetos entre os funcionários das escolas da amostra.

Com os dados, é possível verificar que as creches concentraram os maiores percentuais de formação entre os que possuíam o Ensino Fundamental, completo ou incompleto, ou ainda, nelas se encontravam os menores números de funcionários com Educação Superior, provavelmente só os especialistas.

Na estimativa da pesquisa, a soma total dos salários anuais de todos os funcionários da amostra paulista, incluindo direção, orientação/supervisão, limpeza/merendeira e outros, resultou aproximadamente, R\$ 3.300.000,00 em valores nominais.

A título especulativo, também foram calculados os valores médios salariais anuais e mensais em cada grau de formação apresentado. Pode-se perceber que a média de salários brutos obtidos pela simples divisão da massa salarial anual dos funcionários pelo número total de funcionários seria de R\$ 14.004,00 e se dividindo esta média salarial anual total por 13,3 (um ano de salários brutos, acrescidos do 13º e de um terço das férias anuais), obteve-se R\$ 1.053,00 como salário médio mensal. A maior média salarial anual por grau de formação foi a da pessoa com doutorado, na EMEF Jean Mermoz, com o valor de R\$ 63.803,00 e a menor, foi a dos funcionários com Ensino Fundamental incompleto, com 48 pessoas recebendo cada uma, R\$ 8.307,00.

Analisando essas médias, pode-se perceber que houve uma tendência de crescimento dos salários brutos médios mensais conforme o aumento da qualificação acadêmica dos funcionários. O menor salário mensal bruto médio foi de R\$ 625,00, encontrado entre aqueles que possuíam o Ensino Fundamental incompleto. Aqueles que possuem o Ensino Fundamental completo tiveram uma média salarial mensal de R\$ 656,00. O grupo com Ensino Médio com Magistério teve média de R\$ 941,00, enquanto o grupo com Ensino Médio sem Magistério tinha média de R\$ 701,00. Os funcionários com licenciatura plena tinham média salarial de R\$ 2.018,00, enquanto os demais, com formação superior, estavam com médias no valor de R\$ 1307,00 e R\$ 914,00. Havia uma pequena diferença na média salarial bruta entre os funcionários que cursaram alguma especialização, R\$ 2.134,00, e os que

Neste sentido, no âmbito das diferenças do custo/aluno/ano entre as esferas administrativas, em geral, as escolas da amostra da rede federal apresentaram maiores custos, com uma média de R\$ 5.323,87, enquanto que as municipais ficaram com R\$ 1.418,53 e as estaduais com R\$ 933,35. Evidentemente que esses custos médios não consideraram as diferenças entre as etapas e modalidades específicas da Educação Básica. Ao se considerar o tipo de atendimento realizado nas escolas da amostra, é possível verificar a tendência de que as creches e pré-escolas exigem um maior custo do que os demais tipos.

O custo/aluno/ano das creches de atendimento exclusivo pesquisadas apresentaram como tendência um valor médio aproximado de R\$ 4.513,69, mesmo quando localizadas em estados diferenciados. No caso das pré-escolas da amostra nacional, a tendência não aparece, havendo grandes disparidades no custo/aluno/ano entre os estados e entre as redes de ensino da amostra. Corroborando tais disparidades, apresentam-se com os maiores custos as pré-escolas federais, com tendência a uma média de R\$ 5.240,11, enquanto que no caso das municipais, embora se encontre uma média de R\$ 1.243,22, cerca de 421% abaixo das creches federais. Existe ainda uma grande diferença, 511%, entre os valores do custo/aluno/ano das pré-escolas dos estados de Goiás e de São Paulo.

No âmbito das escolas de Educação Infantil de atendimento exclusivo, creche e pré-escola, o custo/aluno/ano varia de forma muito significativa. Embora o custo/aluno/ano médio nacional apresente uma tendência a um valor de R\$ 2.390,63, há uma diferença de cerca de sete vezes entre o maior e menor, respectivamente no Rio Grande do Sul e Ceará, reforçando a tese das profundas desigualdades sociais entre as regiões do país.

Considerando apenas as escolas de atendimento misto, isto é, com Ensino Fundamental completo, Ensino Médio e Profissional, observa-se, também, uma variação significativa no custo/aluno/ano entre as diferentes regiões, pois, embora esse custo médio das escolas da amostra nacional seja R\$ 1.327,94, existe uma diferença de mais de oito vezes entre o maior que é de R\$ 3.701,02 e menor que é de R\$ 499,82, verificado nas escolas investigadas de São Paulo e Goiás, respectivamente.

No caso das escolas de Ensino Fundamental que atendem apenas de 1ª à 4ª série, com ou sem classes de alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, a pesquisa evidenciou um custo/aluno/ano médio de R\$ 1.051,32. Entretanto, existem diferenças significativas entre as escolas da amostra dos estados pesquisados, chegando essas a mais de cinco vezes entre o maior custo/aluno/ano, R\$ 1.617,53, e o menor custo apurado de R\$ 367,78, no Pará e Ceará, respectivamente.

Em relação ao atendimento nas séries finais, 5^a à 8^a, do Ensino Fundamental, realizado pelas escolas da amostra, com ou sem Educação de Jovens e Adultos, o custo/aluno/ano médio obtido em duas escolas pesquisadas foi de R\$ 3.165,89, com uma diferença de mais de sete vezes entre a escola da amostra do Rio Grande do Sul, R\$ 5.503,75, e a escola da amostra de São Paulo, R\$ 828,03⁵.

No âmbito do atendimento em escolas mistas da amostra, nesse caso, com as séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, com ou sem Educação de Jovens e Adultos, a pesquisa apurou um custo/aluno/ano médio total de R\$ 772,99, entretanto, com diferenças de 160% entre as médias do mesmo nas escolas municipais, R\$ 513,36, e R\$ 816,26 nas estaduais. A situação se apresenta mais crítica quando é analisada a diferença de 550% encontrada entre o menor valor do custo/aluno/ano da amostra do Piauí e o maior valor das escolas da amostra do Rio Grande do Sul.

Entre as escolas com Ensino Fundamental completo, com ou sem classe de alfabetização, os maiores custos/aluno/ano foram encontrados nas escolas municipais da amostra de São Paulo, R\$ 2.188,47, e de R\$ 2.743,28 no Rio Grande do Sul, e o menor nas escolas da amostra do Piauí, R\$ 392,77. Observa-se que a diferença entre o menor e o maior valor, nesses casos, chegam a quase sete vezes, o que certamente tem implicações de forma altamente negativa, sobre as possibilidades de garantia de qualidade nas redes de ensino que apresentam o menor custo/aluno/ano.

No caso das escolas de Ensino Médio e Profissional da amostra, a rede federal de ensino apresentou um custo/aluno/ano médio de R\$ 4.625,20, consideravelmente maior que aquelas pertencentes pelas redes estaduais, nas quais esse custo é de R\$ 1.004,95, denotando as condições de qualidade superiores ofertadas pelas Escolas Técnicas Federais ou Centros Federais de Educação Tecnológica.

Entretanto, apesar de todas as variações apresentadas, foi observada uma maior complexidade nas escolas que têm o atendimento mais variado, aquelas que iniciam seu atendimento com Educação Infantil e, muitas vezes, concluem com o Ensino Médio. Essas escolas apresentam um custo/aluno/ano bastante diversificado entre as diferentes redes de atendimento em diferentes estados da amostra. Assim, na escola federal pesquisada no Pará, com atendimento da pré-escola ao Ensino Médio, o custo/aluno/ano estimado ficou em R\$ 7.753,96, enquanto que escolas estaduais da amostra apresentaram custos

⁵ Há que ponderar, contudo, que a escola do Rio Grande do Sul possui características muito particulares, por atender em turno integral e internato, além de ser uma escola que oferece também Educação Profissional Agrícola para os alunos das séries finais.

que variaram de R\$ 364,44, Piauí, a R\$ 1.109,17, em São Paulo. Em geral, as escolas das redes municipais com as mesmas características, apresentaram custos/aluno/ano intermediários, isto é, de R\$ 1.731,84 no Paraná a R\$ 2.235,85 no Pará.

Considerando as escolas da amostra que atendem da pré-escola às séries iniciais (1ª a 4ª série) do Ensino Fundamental, o custo/aluno/ano médio obtido foi de R\$ 1.306,18, com diferenças significativas entre as redes e estados. O menor foi de R\$ 269,49, nas escolas do Pará, e o maior valor, foi de R\$ 1.797,63, nas escolas da amostra de São Paulo. No âmbito do atendimento da pré-escola ao Ensino Fundamental completo, o custo/aluno/ano médio apurado na pesquisa foi de R\$ 1.419,25, com uma variação de R\$ 790,64, no Pará, rede municipal, a R\$ 2.467,81, no Rio Grande do Sul, rede estadual.

Por fim, merece destaque uma última consideração sobre a relação custo/aluno/ano e qualidade de ensino. Conforme exposto, a pesquisa evidenciou as influências das disparidades econômicas entre as regiões do país em relação às políticas de financiamento da educação, revelando as diferentes condições de oferta disponibilizadas para as crianças, jovens e adultos brasileiros. Obviamente, as escolas da amostra que apresentaram menor custo/aluno/ano tendem a apresentar condições mais restritas de uma oferta de qualidade, por isso, conforme resultados da pesquisa, ressalte-se que nem todas as escolas da amostra poderiam ser consideradas de qualidade, assim como não se pode conceber os custos aluno/ano apurados como custo/aluno/qualidade, nem generalizar o custo para a totalidade das escolas dos estados. Essa consideração é importante, tendo em vista o processo de debate nacional que aponta para a necessidade de avançar na discussão sobre a temática, principalmente no momento de redefinição da política de financiamento da Educação Infantil, Fundamental e Média, no contexto de delineamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Ainda no âmbito das categorias quantificáveis, a pesquisa também evidenciou que a garantia de horário específico na jornada de trabalho para o planejamento e avaliação das atividades é fundamental para a constituição de uma oferta educacional de qualidade. A existência, em quase toda a amostra nacional, da chamada "hora atividade" dos educadores, que gira em torno de 25% da jornada docente, apesar das variações regionais verificadas nas escolas da amostra para o desenvolvimento de atividades escolares que não sejam as aulas, representa um período maior de preparação e de atendimento aos alunos e à comunidade, proporcionando maior qualidade ao trabalho realizado pelo professor.

Outro elemento importante para uma oferta de qualidade é a dedicação dos professores a somente uma escola. Essa dedicação permite que os docentes se dediquem mais plenamente às necessidades da escola, dos alunos e da comunidade escolar, realidade presente na maior parte das escolas da amostra.

No que se refere à experiência docente, foi possível concluir que maior experiência profissional é positiva para a qualidade do ensino, entretanto, esse maior tempo de magistério deve estar correlacionado a políticas de valorização dos profissionais da educação e ao reconhecimento profissional, para que, assim, essa experiência maior se revele em elemento positivo para a qualidade do ensino, ou seja, para oferta de condições de qualidade. Em geral, as escolas da amostra apresentaram percentuais consideráveis de tempo de experiência docente, qual seja, 55,6% dos professores, com mais de 10 anos de magistério, sendo 30%, entre 10 e 20 anos de tempo de docência.

Em relação à valorização salarial, foi possível verificar, no âmbito das escolas da amostra, que existe uma forte relação entre formação e remuneração, visto haver em geral, nas três redes públicas de ensino pesquisadas, uma progressão salarial conforme a formação. Entretanto, é fundamental destacar que entre as escolas da amostra, foi perceptível uma grande variabilidade salarial, motivada por situações distintas: política salarial das redes de ensino; diferenças socioeconômicas regionais entre os estados da amostra e entre diferentes redes de ensino; especificidades dos planos de carreira e tipos de contratos de trabalho, em geral com maior precariedade salarial dos docentes temporários, aqueles terceirizados, sem concurso, voluntários, bolsistas e estagiários.

A variação regional do salário bruto mensal foi bastante considerável, evidenciando, principalmente, a necessidades de aportes suplementares para as redes de ensino dos estados localizados nas regiões mais pobres do país, como condição indispensável para o alcance efetivo de condições de oferta de qualidade. Em geral, a pesquisa revelou que as redes de ensino municipal e estadual dos estados nordestinos, Piauí e Ceará, apresentam um salário médio bruto mensal equivalente a cerca de 1/3 do salário bruto médio mensal percebido pelos docentes das regiões Sul e Sudeste do país, nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Essa realidade de desigualdade regional tem um impacto negativo nas possibilidades de garantia de condições para a oferta de uma escola de qualidade para o conjunto das crianças e jovens brasileiros, reafirmando assim, a necessidade de exercício da ação supletiva e de redistribuição da União em relação aos estados e municípios mais carentes de recursos.

No que se refere ao tipo de vínculo profissional do docente, tomado como uma das categorias quantificáveis para a condição de oferta de um ensino de qualidade, se identificou que 77,1% dos professores das escolas da amostra nacional eram efetivos em 2003, existindo ainda, um percentual de docentes com contratos temporários, 20,2%. Indicando isto a necessidade de um maior empenho dos poderes públicos na garantia de acesso mediante concurso público, conforme previsto na Constituição Federal do Brasil, uma vez que as condições precárias ofertadas aos professores temporários impacta negativamente a qualidade do ensino.

Em relação às condições de uso das instalações das escolas pesquisadas, em geral 67,4% dos itens foram avaliados como bons, revelando ainda, que há a necessidade de maior investimento na manutenção dos prédios escolares por parte das esferas públicas. Nesse sentido, considerando a estrutura mínima disponível para a configuração de uma escola em condições para a oferta de um ensino de qualidade nas que foram pesquisadas, destaca-se a existência de bibliotecas em 80% das escolas da amostra. Em relação aos laboratórios, a pesquisa evidenciou que nas 82 escolas pesquisadas, existem 90 laboratórios de diversos tipos instalados, sendo que existem fortes discrepâncias entre escolas bem estruturadas, com mais de um laboratório e outras sem qualquer recurso adicional, que colabore para a melhoria da qualidade do ensino, evidenciando, portanto, a necessidade de maiores esforços para garantir a universalização de condições de oferta, a exemplo da garantia de bibliotecas, laboratórios de ciências e informática e quadras de esportes em todas as escolas públicas do país. Esta necessidade é reforçada pelos próprios dados do Inep, os quais demonstram que apenas 53,2% das escolas públicas, têm bibliotecas, 15,4%, têm laboratórios de ciências e 22,4%, laboratórios de informática (Inep, 2002). No que se refere às instalações vale a pena retomar o emprego dialético do conceito de igualdade de condições de recursos, posto que um padrão de qualidade em instalações escolares deveria envolver modelos de construção que considerassem as faixas etárias atendidas, o clima da região, o tempo que os alunos passam na escola (parcial ou integral) e, sobretudo, as necessidades do processo de ensino e aprendizagem.

2. Dimensões e indicadores subjetivos da organização e gestão do trabalho escolar em escolas que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade

Os aspectos subjetivos pressupõem, necessariamente, juízos de valor. Quando se trata de elementos presentes na organização e gestão do trabalho escolar, uma reflexão mais apurada acerca desses, se faz necessária. No sentido de se perceber as condições para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas da amostra, as fontes principais de coleta de dados foram os relatos sobre o que é “qualidade da escola” na visão dos membros das comunidades escolares entrevistados⁶ e as observações explicitadas pelos pesquisadores de campo, ao se depararem com as distintas realidades escolares.

⁶ Para a aplicação dos instrumentos sobre a organização e gestão das escolas da amostra foram relacionados, ao menos, um diretor, um professor, um funcionário, um pai de aluno e um aluno, tomados como referência pela participação em organismos coletivos da escola, isto é, conselho da escola (CE), associação de pais e mestres (APM) grêmios estudantil e outros.

De modo geral, os entrevistados confirmaram que as escolas pesquisadas realmente ofereciam um ensino com certo nível de qualidade. Alguns acreditavam que isso decorria do fato das escolas terem um “quadro de profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos”, além de disporem de uma “boa infra-estrutura”. Na maioria das vezes, os entrevistados atribuíam essa qualidade à “boa formação dos profissionais e ao bom trabalho que desempenhavam”, bem como, ao fato dos alunos estarem se desenvolvendo e aprendendo.

Além disso, dentre os elementos que evidenciam a existência de qualidade nas escolas, mais ressaltados pelos agentes escolares apareceram: a escolha da escola, a relação do aluno com a escola, as relações interpessoais, os profissionais disponíveis na escola para o trabalho e o destino dos egressos. Os pais escolheram as escolas porque tinham indícios e informações que indicavam tratar-se de boas escolas. Os alunos lá permaneciam, porque, em geral, gostavam da mesma e as relações entre; eles, os alunos, os pais, os professores, a direção e os demais servidores da escola eram boas, assim como, o ambiente escolar era agradável. Os alunos tinham aulas porque havia pouca falta de professores e eram aprovados em vestibulares.

A preferência por boas escolas por parte da comunidade acaba gerando certa competição no ingresso, o que levou algumas escolas a instituir processos seletivos, a exemplo de escolas militares, escolas de Ensino Profissional ou colégios de aplicação, vinculados às universidades. Algumas escolas apresentavam, inclusive, listas de espera. Há nesses processos, o risco de instituir uma seleção que favoreça o ingresso de alunos com perfis sócio-econômico e cultural de segmentos mais favorecidos da sociedade.

Os alunos parecem estabelecer uma boa relação de aprendizagem ou, pelo menos, de boa convivência, nas escolas pesquisadas. Isso se evidencia, por exemplo, nos menores índices de evasão e repetência, conforme indicava o Índice de Escolha de Escolas (IEE) do Inep⁷. Na compreensão de que são reais as possibilidades de aprendizagem e de desenvolvimento pessoal, evidencia-se ainda, aspectos valorizados na busca da qualidade. Esses aspectos muitas vezes se materializam no acompanhamento individualizado, na presença constante dos professores às aulas, na alta taxa de aprovação e no uso de metodologias diversificadas que permitem um maior envolvimento dos alunos nas atividades realizadas pela escola. Além disso, as boas relações observadas e destacadas no interior da escola parecem indicar uma perspectiva de inclusão individual e social dos educandos.

Um outro indicador de qualidade, na percepção dos alunos e dos pais, é o destino dos egressos. Para esses, a boa educação está associada à idéia de

⁷ O IEE foi elaborado pelo Inep a partir dos dados do censo escolar, visando auxiliar na definição das escolas que seriam pesquisadas em cada um dos estados da amostra.

mobilidade social, e isso se expressa, de modo mais imediato, como um elemento de aferição da qualidade do ensino desenvolvido e de maiores possibilidades de continuidade dos estudos por meio da aprovação em vestibulares ou mesmo, na ampliação das possibilidades de inserção no mercado de trabalho.

Registre-se também o valor que pais e autoridades das escolas começam a atribuir ao desempenho dos alunos nos testes de aprendizagem realizados pelo MEC ou por outros sistemas de avaliação de ensino, o que parece demonstrar a importância que esses testes começam a ganhar junto aos agentes escolares e à comunidade.

A presença da qualidade também foi percebida nas informações coletadas a respeito dos aspectos gerais de organização da escola. Nesse quesito, destacaram-se quatro elementos: a existência e uso da "hora atividade", a relação dos profissionais com a escola, a valorização e motivação para o trabalho e a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações.

Em todas as escolas se verificou que a existência da "hora atividade" destinada ao planejamento, estudo, preparação de atividades e avaliação é de grande importância para os agentes escolares, sobretudo para os professores. Esse tempo pode favorecer o estudo individualizado, a integração entre os docentes, o trabalho coletivo, o planejamento de estudos, a organização de eventos, o atendimento de alunos e pais, enfim, a consecução dos objetivos da escola. A carga horária destinada às "horas atividades" se apresenta de forma bastante diversificada entre as escolas da amostra, variando, em geral, de 20% a 35% da carga horária total, o que já foi destacado entre os aspectos quantificáveis. Cabe observar, no entanto, que nem todas as escolas fazem uso desse tempo de modo adequado e sistemático, no que diz respeito ao favorecimento da melhoria da qualidade de ensino.

No tocante ao tipo de vínculo dos profissionais com a escola, avalia-se que os contratos de efetivação, por meio de concurso público e o vínculo de trabalho com uma só escola favorecem a realização de um trabalho docente mais qualificado, bem como possibilitam a materialização de um projeto de escola, uma vez que reduz a rotatividade docente, a multiplicidade de vínculos empregatícios, a excessiva extensão da jornada de trabalho e algumas das doenças típicas da profissão.

Desse modo, associado às questões anteriores, se verificou também que fatores como motivação, satisfação com o trabalho e maior identificação com a escola como local de trabalho, são elementos fundamentais para a produção de boa educação. O profissional ao se sentir motivado, entusiasmado, incentivado pelo grupo e valorizado em seus vencimentos, pode realizar suas atividades na escola com maior satisfação e qualidade. Tais condições parecem favorecer um desenvolvimento profissional que valoriza a autonomia do professor e o trabalho coletivo, além de apontar para um processo constante

de construção da identidade profissional a partir da valorização do estatuto técnico-científico e econômico da profissão.

A qualidade do ambiente escolar e das instalações também ganhou destaque para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar foram destacados pelos agentes da escola e pela comunidade. Além disso, representam expectativas positivas quanto ao fato de as instituições serem equipadas em quantidade e qualidade, necessárias à realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos historicamente produzidos.

A organização do trabalho da escola está também determinada pelas condições em que se estabelecem as relações essa com a comunidade, com os alunos e entre os profissionais que nela atuam, seja na resolução de problemas, no planejamento ou nos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, a gestão democrática da escola se apresenta como uma das faces das condições de qualidade. Buscou-se evidenciar as concepções, os mecanismos e as estratégias adotadas pelas escolas para a garantia da gestão democrática da educação, explicitando também as contradições existentes no interior dos sistemas e das escolas.

Em relação ao perfil do diretor e da escola, sobretudo, à forma de provimento deste cargo, foi possível levantar, entre as experiências vivenciadas pelas escolas da amostra, que a eleição direta para diretor foi o modo mais democrático destacado, pois permitiu que a comunidade escolar escolhesse, entre os servidores, aquele que correspondia mais às expectativas e aos seus interesses. Esse modelo, articulado a outros fatores, como formação inicial e continuada, além de experiência profissional, formação específica e capacidade de comunicação e de motivação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, resultou em elementos favorecedores da qualidade de ensino.

No âmbito da discussão sobre a importância da participação da comunidade escolar, em geral, todos os agentes escolares entrevistados reforçaram tal prática, embora haja divergências quanto ao nível e à forma dessa participação. As estratégias adotadas para motivá-la revelam a concepção de participação vigente na escola. As estratégias mais utilizadas vão desde a instituição de conselhos escolares, associação ou círculos de pais e mestres, grêmios estudantis, até a promoção de reuniões periódicas, conversas informais, festas, bingos, rifas, entre outras.

A pesquisa evidenciou também que, mesmo quando delimitada por uma concepção mais restrita de participação, como por exemplo, o mero repasse de informação e o pequeno envolvimento da comunidade em atividades específicas, a presença da mesma no cotidiano da escola, tem um impacto

significativo na qualidade da educação, na medida em que isso a mobiliza e a envolve na construção da qualidade da escola. Entretanto, ficou evidenciado também, que quanto mais efetivos, ou menos formais, são os mecanismos de participação, maior o impacto dessa condicionante na melhoria da escola.

Em relação à presença dos pais nos processos da escola, seja por meio da participação em instâncias regulares, consultivas ou deliberativas, seja em atividades pontuais, promovidas em geral, para o atendimento das ações cotidianas da escola ou de suas dificuldades de cunho financeiro, houve diferentes depoimentos que ressaltaram a sua importância. Essa realidade também foi percebida como decorrente do problema da falta de recursos para custear a escola, o que a obriga a desenvolver ações com o objetivo de compartilhar com a comunidade a responsabilidade com a sua manutenção, especialmente quando da omissão do poder público com o financiamento das necessidades escolares na busca garantia de qualidade do ensino.

Entretanto, no que se refere à questão da autonomia da escola, a pesquisa evidenciou que ela é pouco expressiva no tocante aos aspectos administrativos e financeiros. O aspecto administrativo é destacado, em geral, pela "necessidade" de se seguir os procedimentos determinados pelas secretarias de educação. O aspecto financeiro se vinculou à inexistência de políticas de financiamento escolar que, de fato, garantissem repasses regulares de recursos suficientes, pelo menos para a manutenção adequada das unidades educacionais. Nesses casos, a escola procurou resolver o problema por meio de estratégias que lhe permitiram angariar recursos complementares. Em algumas situações, tais recursos, variáveis de estado para estado, ultrapassaram os montantes públicos encaminhados pelas administrações.

Com relação à autonomia pedagógica, foi também possível verificar que a maior parte das escolas da amostra vivencia uma maior liberdade na elaboração e execução do seu projeto político-pedagógico, embora nem sempre conte com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Situação essa, motivada por dificuldades de mobilização, inexperiência, centralismo ou burocratização do sistema educacional ou mesmo, por uma concepção mais tecnicista ou autoritária dos gestores.

Assim, apesar de a pesquisa ter revelado que a autonomia administrativa, financeira e pedagógica é imprescindível para a construção de uma melhor qualidade da educação, a mesma está relacionada ao perfil da secretaria de educação, ou da instância administrativa à qual a escola está vinculada. Quando o poder público reconhece a importância da democratização do Estado como um pré-requisito básico para o cumprimento de sua função política e social e adota esse princípio na orientação para a condução de todas as suas ações, ele passa a inserir diferentes mecanismos para facilitar o exercício da autonomia das unidades escolares na administração da coisa pública.

Em termos da criação de condições para oferta de ensino de qualidade, cabe destacar, segundo depoimento de agentes escolares e da comunidade, que estão sendo instituídos mais e melhores dispositivos de segurança da comunidade escolar, o que foi percebido por meio do uso de uniformes escolares, uso de crachás, carteiras estudantis, controles de entrada e saída da escola, ronda de policiais, aumento da altura dos muros, cercas elétricas etc. como forma de proteção dos alunos, dos professores e da equipe escolar. Além disso, há uma idéia difundida de que o uso de uniforme escolar garantiria certa "igualdade" entre os alunos. Uma outra estratégia para enfrentar os problemas de segurança tem sido a de ampliar as relações com a comunidade local, no sentido de levá-la a perceber a escola como um equipamento público, que deve servir aos interesses e à melhoria da qualidade de vida de toda a coletividade, sendo, portanto, fundamental a preservação de sua estrutura física e da integridade dos segmentos que a compõem.

Considerações finais

Finalmente, cabe lembrar que os aspectos considerados sobre a qualidade de ensino, tendo por base a visão dos agentes escolares, servidores e comunidade usuária, indicam impressões, percepções e expectativas socialmente construídas, o que não permitiu aferir com maior precisão a fidedignidade da qualidade das escolas pesquisadas. De modo geral, as indicações dos agentes escolares ampliam a problematização do conceito de qualidade, considerando a realidade e a complexidade das escolas públicas, sobretudo, se quisermos avançar na definição de padrão mínimo que permita melhorar a qualidade de ensino em todo o país.

Há que se ressaltar que a própria pesquisa "*levantamento do custo/aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*" não previa a apreensão de um conceito de qualidade diretamente expresso, quer dizer, relativo às situações e relações de ensino e de aprendizagem estabelecidas no trabalho pedagógico. Mesmo assim, entre os aspectos subjetivos relativos à organização e gestão da escola, nem todas as dimensões podem ser consideradas como consensuais, uma vez que demandam interpretações distintas à luz dos diferentes contextos sociais e das próprias políticas nacionais e locais de educação. Mesmo entre os aspectos considerados como quantificáveis, não há consenso sobre sua descrição ideal.

O que se procurou apresentar nesse texto foi um leque de questões que podem explicitar e compor as possíveis dimensões e indicadores de qualidade. Para avançar é preciso ampliar o debate e as experiências na construção de indicadores de qualidade de forma a validar aqueles indicadores que expressam os objetivos da escola, assim como construir sua credibilidade à luz de

descrições que reflitam a visão ou representações de pais, educadores, alunos e que expressem uma concepção de escola inclusiva e democrática. De modo geral, verifica-se que a definição de um padrão de qualidade na educação escolar, sobretudo, em escolas públicas, continua a ser um desafio, especialmente porque tal discussão traz à tona a complexidade, as tensões e as contradições do fenômeno educativo em um país marcado pela desigualdade.

Referências Bibliográficas

BRASIL, MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo aluno no ensino médio*. Brasília: MEC/ SEMTEC, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: RIDELL, 1999.

BRASIL. *Lei Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial, Brasília, de 26 dez.1996.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo Escolar: Sinopse Estatística da Educação Básica – 2002*. Brasília, 2003.

BRASIL. MEC/INEP. *Data Escola Brasil*. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 18/02/2004.

BRASIL. MEC/INEP. *Mapa do Analfabetismo no Brasil*. Brasília, 2002.

BRASIL. MEC/INEP. *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000*. Brasília, 2003.

BRASIL. MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior Graduação – 2002*. Brasília, 2003.

BRASIL. UFG/INEP. *Convênio n. 34/2003* que entre si celebram o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/INEP e a Universidade Federal de Goiás, para os fins que especifica. Goiânia e Brasília, 2003.

BRASIL. UFG/INEP. *Plano de Trabalho: Levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Goiânia e Brasília, 2003.

BRASIL. INEP. *Problematização da Qualidade na Pesquisa: Levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Relatório. Brasília, novembro de 2004.

BRECHT, B. *Poemas - 1913-1956*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

CAMARGO, R. *Gestão Democrática e Nova Qualidade de Ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, 1997, FEUSP. (Doutorado em Educação).

DARLING-HAMMOND, L. e ASCHER, C. *Creating accountability in big city schools*. Urban Diversity Séries, nº. 102, 1991.

ENGUITA, M F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. e SILVA, T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 93-110.

MONLEVADE, João Antônio. Custo-aluno-qualidade: apontamentos para clarear 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: Campanha Nacional, (200-).

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

RIOS, Terezinha Azeredo. Compreender e ensinar: por uma docência da melhor qualidade. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. IN: LUA NOVA. Revista de Cultura e Política. Nº 39, São Paulo: 1997.

VERHINE, R. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. In: Revista Educação – PUC/ RS, v. 21, nº 35, P.107-122, 1998.

XAVIER, A C da R e MARQUES, A E. *Custo Direto de Funcionamento das escolas públicas de 1º grau da região sul*. Brasília: MEC/SEB, 1988.

8

5

INEP

Ministério
da Educação

