

cR

Centro
de Referência
Paulo Freire

**Este documento faz parte do acervo
do Centro de Referência Paulo Freire**

acervo.paulofreire.org



InstitutoPauloFreire

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Francisco José da Silva

**CUSTO-ALUNO E CONDIÇÕES *TANGÍVEIS* DE OFERTA EDUCACIONAL EM
ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL: (DES)IGUALDADES À FLOR DA
PELE**

**Porto Alegre
2010**

Francisco José da Silva

CUSTO-ALUNO E CONDIÇÕES *TANGÍVEIS* DE OFERTA EDUCACIONAL EM ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL: (DES)IGUALDADES À FLOR DA PELE

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:
Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena

Porto Alegre
2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

____ Silva, Francisco José da

Custo-aluno e condições *tangíveis* de oferta educacional em escolas públicas do Distrito Federal: (des)igualdades à flor da pele / Francisco José da Silva; orientadora: Nalú Farenzena. – Porto Alegre, 2010.
285 + Anexos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010, Porto Alegre, BR-RS.

1. educação básica; 2. custo-aluno; 3. condições tangíveis de oferta educacional;
4. (des)igualdade; 5. região administrativa. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

CDU – _____

Bibliotecária: _____ – CRB __/____

Francisco José da Silva

CUSTO-ALUNO E CONDIÇÕES *TANGÍVEIS* DE OFERTA EDUCACIONAL EM ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL: (DES)IGUALDADES À FLOR DA PELE

Tese de Doutorado em Educação, apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:
Prof^ª. Dr^ª. Nalú Farenzena

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Nalú Farenzena - Orientadora

Prof. Dr. Robert Evan Verhine (UFBA)

Prof^ª. Dr^ª. Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)

Prof^ª. Dr^ª. Norma Regina Marzola (UFRGS)

Prof. Dr. I-Juca Pirama Camargo Gil (UFRGS)

À minha maravilhosa sobrinha, Mariana, que, assim como a Gabrielle na época do mestrado, respeitou os meus momentos de reflexão. Os episódios de descontração foram ainda mais intensos, pois lá estava também o Artur (sobrinho), com os seus primeiros passos e eterno sorriso, para me alegrar nos momentos difíceis desta caminhada. Amo muito vocês!

“Talvez esquecer um pouco de tudo
que não sabemos” (Legião Urbana).

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Terezinha, ao meu irmão, José Francisco, e à minha irmã, Fernanda, pelo carinho, compreensão e paciência. Meu amor por vocês é infinito.

Às minhas colegas da Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – EAPE (Márcia, Tânia, Patrícia, Glória, Cláudia Denis, Jandina, Marilena, Maísa, Soraia, João...).

Aos meus amigos e às minhas amigas do doutorado na UFRGS (Thiago, Helena, Silvia, Fabi, Calinca, Goretti ...) e na Universidade de Columbia (Jonah, Brian, Sofie, Michelle, José, Katemari...).

Ao meu amigo americano, David Listorti, pelo apoio incondicional durante a coleta de dados nos Estados Unidos.

Ao professor Henry Levin, pela excelente acolhida na Universidade de Columbia. Sem dúvida, foi uma maravilhosa experiência.

Ao meu ex-orientador, professor Jacques Velloso, por estar sempre disponível para conversas esclarecedoras e pelo incentivo para que eu cursasse o doutorado “sanduíche”.

À Maria Beatriz pelo acolhimento inicial que recebi na UFRGS.

Ao povo de Porto Alegre que me trata bem, desde à época em que eu militava no ME. Adorei voltar aqui... Sentirei saudades da Redenção, do Pôr-do-sol no Guaíba, da Casa de Cultura Mário Quintana...

In memoriam à minha avó Gesuína, pelo amor sem limites durante a minha infância. Sinto sempre a sua presença e, claro, o cheiro dos bolinhos de chuva. Saudades...

In memoriam ao meu primo Roberto que nos incentivou a ler (eu, meu irmão e minha irmã). Na época, não tínhamos idéia daquele pequeno grande ato que nos influenciaria para sempre, a saber: sentar e se deliciar com a leitura dos mais variados livros.

In memoriam ao meu amigo Carlos Mota.

Por fim, à minha orientadora, Nalu Farenzena, que, com paciência e sabedoria leu as dezenas de versões enviadas. Sem dúvida, uma orientação nota mil!

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir (des)igualdades entre escolas de duas regiões administrativas do Distrito Federal, tendo como base o custo-aluno e as condições tangíveis de oferta educacional. Custo-aluno é definido como o conjunto de recursos materiais e humanos objetivamente calculados. Condições tangíveis de oferta educacional é definida como o conjunto de recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados em sua existência real no cotidiano da escola. A amostra é composta de doze escolas públicas de educação básica (educação infantil; séries iniciais do ensino fundamental; séries finais do ensino fundamental; ensino médio; e educação especial), sendo seis da Região Administrativa de Brasília (RA-Brasília) e seis da Região Administrativa da Samambaia (RA-Samambaia). Dados foram também coletados de mais duas escolas diferentes, localizadas na RA-Brasília e tidas como custo-adicional à escola (CAE), a saber: Centro de Línguas de Brasília (CLB) e Escola-Parque de Brasília (EPB). Itens de custo incluídos na pesquisa: salário de pessoal (docente e não-docente); material de consumo; material permanente; outros insumos (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP); prédio; e terreno. Os dados de salário de pessoal e material permanente foram coletados em cada escola e os demais por meio de documentos oficiais (portarias da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; Carta Tributária do Distrito Federal de 2008; relatórios orçamentários de obras de escolas novas). Esta investigação ainda coletou dados por intermédio de observações semi-estruturadas e muitas conversas informais com docentes, não-docentes, alunos e pais de todas as escolas que compõem a amostra de pesquisa. O texto está organizado em cinco capítulos. O primeiro apresenta o conceito de custo e dos vários termos que a ele estão relacionados. O segundo capítulo é referente a uma revisão de literatura sobre custo-aluno no Brasil, no Distrito Federal e nos Estados Unidos da América, em que informações básicas de cada um dos trabalhos são apresentadas, tais como: título; autor(es); tipo de documento (relatório de pesquisa; livro; artigo; dissertação; tese; monografia, etc.); ano (de coleta de dados e de publicação); objetivo(s); insumos considerados; tipo de custo (direto; indireto; direto e indireto, etc.); procedimentos metodológicos; peculiaridades; e principais resultados. Já o terceiro capítulo aborda alguns conceitos de François Dubet, Amartya Sen e John Rawls, e indica possíveis articulações teóricas com os elementos centrais da tese (custo-aluno e condições tangíveis de oferta educacional). O quarto capítulo, por sua vez, expõe de forma detalhada a metodologia. Este capítulo pretende explicar as opções adotadas e a forma como as mesmas foram implementadas, sobretudo no que concerne à coleta de dados. Por fim, o quinto capítulo, em que os dados de custo são apresentados e analisados. Alguns resultados da pesquisa: custo-aluno relativamente elevado em ambas as regiões administrativas; custo-aluno da RA-Brasília mais elevado que o da RA-Samambaia em todas as etapas e modalidades; pobreza dos recursos materiais em ambas as regiões.

Palavras-chave: 1. educação básica; 2. custo-aluno; 3. condições tangíveis de oferta educacio
4. (des)igualdade; 5. região administrativa.

Abstract

The goal of this study is to discuss in(equalities) between public schools from two administrative regions of the Federal District through cost-per-pupil and tangible conditions of education. Cost-per-pupil is defined as the set of material and human resources which are objectively calculated. Tangible conditions are defined as the set of material goods and human resources which area obtained subjectively within the actual school setting. The sample is composed of twelve basic education public schools from kindergarten to high school (preschool; elementary school; intermediate school; middle school; high school; and special education), six schools from the Brasília Administrative Region (AR-Brasília) and six schools from the Samambaia Administrative Region (AR-Samambaia). Data was also collected from two different schools which are located in the AR-Brasília (Brasília Centre of Languages -BCL and Brasília Park School – BPS). The overalls costs of these two schools are defined as additional-cost to school (ACS). Items of cost in this research are: personnel salaries (classroom teachers and all additional staff including professional and nonprofessional support staff); supplies; equipment; others (contracted workers; utility bills [water/sewage; electricity; gas; telephone; broad band internet]); building structure; and land. Personnel salaries and equipment were collected inside each school and all others through official documents/budget review (government guidelines from the Secretary of Education of the Federal District; Land Official Report of the Federal District of 2008; engineering budget reports from new school buildings). This investigation also collected data through semi-structured observations and many informal dialogues with teachers, non-professionals, students, and parents from all sample schools. This study is divided into five chapters. The first chapter presents the concept of cost and terms that are related to it. The second chapter shows a literature review of cost-per-pupil in Brazil, in the Federal District, and in the United States of America in which basic information about each reviewed study are presented, such as: title; author(s); type of publication (research report; book; survey; thesis; dissertation; monograph, etc); year of the data collection and the publication) goal(s); items of cost; type of cost (direct, indirect, etc.); methodological procedures; peculiarities; and main results. The third chapter approaches some concepts from François Dubet, Amartya Sen, and John Rawls, and indicates possible theoretical links with the main categories of this dissertation (cost-per-pupil and the tangible conditions of education). The fourth chapter in turn exposes the methodology in detail. This chapter intends to explain the elected options and their means of implementation, especially those related to data collection. Finally, the fifth chapter, data is presented and analyzed. Some results of this research: the cost-per-pupil is relatively high in both administrative regions; the cost-per-pupil in Brasília is higher than in Samambaia in all levels; deficient material resources are a reality in both regions.

Key-words: 1.basic education; 2. cost-per-pupil; 3. tangible conditions of education. 4. (ine)quality; 5. administrative region.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

TABELAS

Tabela 2.1.1	- Custo/aluno médio das escolas urbanas das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil – 984	71
Tabela 2.1.2	- Custo/aluno médio em escolas das capitais, do interior, urbanas e rurais das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil -1984	71
Tabela 2.1.3	- Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total de quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro – 1984	76
Tabela 2.1.4	- Custo-aluno docente, não-docente e de pessoal (docentes e não-docentes) em quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro – 1991	77
Tabela 2.1.5	- Custo-aluno total em escolas brasileiras e ponderação real (pesquisa) e legal (Fundeb) nos vários segmentos, etapas e modalidades da Educação Básica – 2004	88
Tabela 2.1.6	- Participação percentual dos componentes de custo que formam o item <i>demais insumos</i> nas escolas 1 (centro) e 2 (periferia) do Mato Grosso do Sul – 2004	92
Tabela 2.1.7	- Número de alunos, percentual de participação dos serviços (luz, água e telefone) e o correspondente valor monetário nas escolas 1 e 2 do Mato Grosso do Sul- 2004	92
Tabela 2.1.8	- Custo-aluno total, pessoal (docentes e não-docentes) e dos <i>demais insumos</i> e participação percentual em duas escolas de educação infantil do Rio Grande do Sul – 2005	95
Tabela 2.1.9	- Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes) total e de cada etapa, segmento e modalidade - Brasil - 2003/2004	99
Tabela 2.1.10	- Participação dos componentes do <i>item demais Itens de custo</i> nas várias etapas, segmentos e modalidades em escolas brasileiras – Brasil - 2003/2004	100
Tabela 2.1.11	- Custo-aluno total, pessoal (docentes e não-docentes) e de outros custos do CEFET de Bento Gonçalves - RS - 2003 e 2006	103
Tabela 2.2.1	- Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes), serviços e materiais, serviços de capital e custos pessoais no custo social global da escolarização - Distrito Federal – 1976	108
Tabela 2.2.2	- Participação dos serviços de capital (equipamento, edificações e terreno) desagregado no custo social global da escolarização - Distrito Federal – 1976	109
Tabela 2.2.3	- Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes), serviços e materiais, serviços de capital no custo total da escola - Distrito Federal – 1976	111

TABELAS (continuação)

Tabela 2.2.4	- Participação dos serviços de capital (equipamento, edificações e terreno) desagregado no custo total da escola no Distrito Federal – 1976	112
Tabela 2.2.5	- Participação percentual do custo de pessoal (docentes, não-docentes e pessoal do complexo), material de consumo e permanente e outros no custo total das escolas - Distrito Federal – 1986	116
Tabela 2.2.6	- Custo-aluno total em Brasília, Taguatinga e Ceilândia nas várias modalidades, segmentos e modalidades – 1985	119
Tabela 2.2.7	- Custo-aluno (direto, indireto e total) da alfabetização de jovens e adultos - Distrito Federal (postos n.º 1, 2 e 3) – 1995	122
Tabela 2.2.8	- Participação percentual de todos os itens de custo no custo-aluno direto da alfabetização de jovens e adultos - Distrito Federal (postos n.º 1, 2 e 3) – 1995	122
Tabela 4.1.1	- Escolas da amostra e número de alunos, de docentes, de não-docentes e de funcionários – Distrito Federal (Brasília e Samambaia) – 2008	154
Tabela 4.1.2	- Total de alunos por etapa e modalidade e por escola – Distrito Federal (Brasília e Samambaia) – 2008	155
Tabela 5.1.1	- Quantidade de alunos, turmas, docentes e não-docentes nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008	174
Tabela 5.1.2	- Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008	175
Tabela 5.1.3	- Diferença monetária e percentual entre o custo-aluno nas escolas de educação infantil (EEIB e a EEIS) – 2008	176
Tabela 5.1.4	- Número de alunos por docente, por não-docente e por funcionários em geral e diferença entre as escolas de educação infantil (EEIB e a EEIS) – 2008	177
Tabela 5.1.5	- Custo-aluno docente desagregado (auxiliares de ensino e especialistas) e participação monetária e percentual do mesmo na diferença de custo-aluno total entre as escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008	178
Tabela 5.1.6	- Participação monetária e percentual do custo-aluno de auxiliares de ensino e de especialistas no custo-aluno não-docente das escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008	178
Tabela 5.1.7	- Participação percentual e monetária dos vários subgrupos de trabalhadores no custo-aluno não-docente nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008	179
Tabela 5.2.1	- Quantidade de Alunos, turmas, docentes e não-docentes nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008	182

TABELAS (continuação)

Tabela 5.2.2	- Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008	183
Tabela 5.2.3	- Diferença monetária e percentual entre o custo-aluno nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008	184
Tabela 5.2.4	- Média de alunos por docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008	184
Tabela 5.2.5	- Número de alunos, custo por aluno de itens de custo desagregados e diferenças entre as escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008	185
Tabela 5.3.1	- Número de alunos total e distribuição dos mesmos por etapa, modalidade e “tipo” nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008	189
Tabela 5.3.2	- Total de alunos, docentes, não-docentes e funcionários em geral e média de alunos por turma e número de alunos por profissional nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008	191
Tabela 5.3.3	- Média de Tempo de Serviço (TS) de docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) - 2008	193
Tabela 5.3.4	- Média salarial anual de docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008 ...	194
Tabela 5.3.5	- Custo-aluno de pessoal e percentual de participação no custo-aluno total nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEF1 e 2) e da Samambaia (EEFS1 e 2) – 2008 ...	195
Tabela 5.3.6	- Custo-aluno dos demais itens de custo e percentuais de participação no custo-aluno total nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEF1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008	198
Tabela 5.3.7	- Valores nominais de cada um dos subitens que formam o item <i>outros insumos</i> nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008	199
Tabela 5.3.8	- Custo-aluno em cada uma das etapas e modalidades, custo-aluno geral e média nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008	200

TABELAS (continuação)

Tabela 5.4.1	- Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008	205
Tabela 5.4.2	- Custo-aluno total e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 1: ambas as escolas com 1.148 alunos)	206
Tabela 5.4.3	- Custo-aluno total e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e a da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 2: igual número de alunos e mesmo custo-aluno dos demais itens de custo)	207
Tabela 5.4.4	- Média de tempo de serviço (TS) e de salário anual (SA) de docentes e não-docentes da escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) e as respectivas diferenças a mais para a EEMB – 2008	207
Tabela 5.4.5	- Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 3: igual número de alunos, mesmo custo-aluno dos demais itens de custo e nivelamento do tempo de serviço)	208
Tabela 5.4.6	- Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 4: igual número de alunos, mesmo custo-aluno dos demais itens de custo, nivelamento do tempo de serviço e mesmo número de não-docentes)	209
Tabela 5.5.1	- Participação de docentes, não-docentes e demais itens de custo na diferença de custo-aluno total entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008 ...	211
Tabela 5.5.2	- Simulação da diferença de custo-aluno entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) com número de alunos invertido – 2008	212
Tabela 5.5.3	- Massa salarial docente, número de docentes, total de alunos e média de alunos por docente nas várias modalidades da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.	214
Tabela 5.5.4	- Custo-aluno docente nas várias modalidades presentes nas escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008	216
Tabela 5.5.5	- Total de alunos, massa salarial de não-docentes e custo-aluno não-docente nas modalidades da EEEB e da EEES – 2008	217

TABELAS (continuação)

Tabela 5.5.6	- Setores não-docentes, quantidade de funcionários, média salarial anual e tempo de serviço da EEEB e da EEES – 2008	217
Tabela 5.5.7	- Salário anual, categoria profissional e tempo de serviço (TS) dos funcionários que atuam no apoio administrativo e pedagógico nas escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008	219
Tabela 5.5.8	- Custo-aluno das modalidades da educação especial na EEEB e na EEES e a diferença de custo a mais para a EEEB – 2008.....	222
Tabela 5.5.9	- Tempo de serviço (TS) e salário anual (SA) de docentes e não-docentes nas modalidades deficiência múltipla (DMU), deficiência mental (DM), condutas típicas (CT) e educação precoce (EP) na escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008	222
Tabela 5.5.10	- Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade deficiência múltipla (DMU) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008....	223
Tabela 5.5.11	- Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade deficiência mental (DM) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008	223
Tabela 5.5.12	- Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade condutas típicas (CT) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008	224
Tabela 5.5.13	- Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade educação precoce (EP) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008	225
Tabela 5.5.14	- Valor total de cada um dos demais itens de custo e total da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008	227
Tabela 5.5.15	- Custo-aluno de cada um dos demais itens de custo e total da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008	227
Tabela 5.5.16	- Valor total de cada um dos subitens que compõem o item <i>outros insumos</i> e diferença entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) –2008.....	228
Tabela 5.5.17	- Custo-aluno de cada um dos subitens que compõem o item <i>outros insumos</i> e diferença entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008....	228

TABELAS (continuação)

Tabela 5.6.1	- Custo-aluno total e número de alunos por funcionário nas escolas de Brasília e da Samambaia – 2008	231
Tabela 5.6.2	- Média salarial anual e de tempo de serviço (TS) de docentes e não-docentes das escolas e de Brasília e da Samambaia - 2008	235
Tabela 5.6.3	- Custo-aluno total, custo-aluno <i>demais itens</i> de custo e participação percentual deste no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia e média geral e por região - 2008.	236
Tabela 5.6.4	- Custo-aluno de cada um dos itens que compõem a categoria <i>demais itens de custo</i> (material de consumo, material permanente, outros insumos, prédio e terreno) e média geral e por região (Brasília e Samambaia) – 2008	237
Tabela 5.6.5	- Tabela 5.6.5 - Número total de alunos, valor total do material permanente, custo-aluno do material permanente e participação percentual do custo-aluno do material permanente no custo-aluno total – 2008	243
Tabela 5.6.6	- Número total de alunos, valor total dos outros insumos, custo-aluno outros insumos e participação percentual do item no custo-aluno total – 2008	245
Tabela 5.6.7	- Tamanho do prédio, terreno e área externa ao prédio escolar em metros quadrados das escolas de Brasília e da Samambaia-2008	255
Tabela 5.6.8	- Custo-aluno total nas escolas de Brasília (sem e com custo-adicional à escola -CAE) e da Samambaia – 2008	260
Tabela 8.1	- Transferências por repartição de recursos para o Distrito Federal e FCDF (2002-2006)	300
Tabela 8.2	- Transferências da União para o Distrito Federal (2002 e 2006)...	301
Tabela 8.3	- 25% dos impostos arrecadados no Distrito Federal e das transferências da União (2002-2006)	301
Tabela 8.4	- Evolução da receita “disponível” e despesa do Distrito Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (2002-2006)...	302
Tabela 8.5	- Evolução da receita e despesa do Distrito Federal sem recursos do FCDF (2002-2006)	303
Tabela 8.6	- Evolução da receita, despesa e suposto montante não aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Distrito Federal sem valores do FCDF (2002-2006)	304
Tabela 8.7	- Recursos do FCDF e impostos (receita própria + transferência por repartição), total de matrículas e gasto-aluno potencial com e sem o FCDF no Distrito Federal (2002 -2006)	305
Tabela 8.8	- Gasto-aluno potencial atualizado pelo IGP-DI com e sem FCDF no Distrito Federal (2002 – 2006)	306

GRÁFICOS

Gráfico 2.1.1	- Custo-aluno total e participação de cada um dos itens de custo em valores, monetários (reais)	53
Gráfico 2.1.2	- Custo-aluno ano primário em escolas públicas das capitais da Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai - 1971/1975	55
Gráfico 2.1.3	- Custo-aluno ano no nível secundário em escolas públicas das capitais da Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai - 1971/1975	56
Gráfico 2.1.4	- Participação percentual dos componentes de custo no custo-aluno total em escolas públicas paulistas - 1980	60
Gráfico 2.1.5	- Participação percentual do pessoal técnico e administrativo das classes A e D no custo-aluno total em escolas públicas paulistas - 1980	61
Gráfico 2.1.6	- Custo-aluno em escolas públicas paulistas de acordo com o número de alunos no - 1980	62
Gráfico 2.1.7	- Participação total e específica de docentes <i>com</i> e <i>sem</i> regência e de não-docentes no custo-aluno global em Santa Maria - RS - 1983	64
Gráfico 2.1.8	- Participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno global em Santa Maria - RS - 1983	65
Gráfico 2.1.9	- Custo-aluno social global nas escolas públicas da periferia e do centro nos vários segmentos do 1º Grau de Santa Maria - RS - 1983	66
Gráfico 2.1.10	- Média do custo-aluno social global nos vários segmentos do 1º Grau nas escolas públicas de Santa Maria - RS - 1983	66
Gráfico 2.1.11	- Participação percentual do custo pessoal dos alunos e dos custos de capital no custo-aluno global nas escolas públicas da periferia e do centro em Santa Maria - RS - 1983	68
Gráfico 2.1.12	- Participação do custo de pessoal docente e não-docente das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil no custo-aluno total - 1986	70
Gráfico 2.1.13	- Diferença percentual a mais para as escolas urbanas da capital e do interior em relação às escolas rurais nas Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil - 1984	73
Gráfico 2.1.14	- Custo-aluno total em quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro - 1991	76
Gráfico 2.1.15	- Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total em escolas públicas do Rio Grande do Sul - 1998	79
Gráfico 2.1.16	- Custo-aluno na escola, fora da escola e do custo-aluno total em escolas públicas do Rio Grande do Sul - 1998	80
Gráfico 2.1.17	- Participação percentual do custo-aluno fora da escola no custo-aluno total em alguns municípios do Rio Grande do Sul - 1998	81

GRÁFICOS (continuação)

Gráfico 2.1.18	- Cruzamento entre intervalos de participação do custo de pessoal no custo-aluno total em escolas públicas municipais do Rio Grande do Sul – 1998	81
Gráfico 2.1.19	- Estados brasileiros com menor e maior custo-aluno ano – 2004	89
Gráfico 2.1.20	- Participação do custo de pessoal (docentes e não-docentes) e demais insumos em duas escolas públicas estaduais do Mato Grosso do Sul – 2004	91
Gráfico 2.1.21	- Custo-aluno luz, custo-aluno água e custo-aluno telefone das escolas 1 (centro) e 2 (periferia) do Mato Grosso do Sul – 2005	93
Gráfico 2.1.22	- Custo-aluno de material de consumo, permanente e outros insumos nas duas escolas de educação infantil do Rio Grande do Sul – 2005	96
Gráfico 2.1.23	- Participação percentual de cada um dos itens de custo no custo-aluno total - Brasil - 2003/2004	98
Gráfico 2.1.24	- Custo-aluno econômico (custo-aluno total) das várias etapas, segmentos e modalidades da Educação Básica – Brasil - 2003/2004	101
Gráfico 2.1.25	- Custo-aluno total de cada uma das modalidades de ensino do CEFET de Bento Gonçalves – RS – 2005	104
Gráfico 2.2.1	- Custo-aluno social global em escolas públicas e particulares de 1º e 2º Graus - Distrito Federal – 1976	110
Gráfico 2.2.2	- Custo-aluno total em escolas públicas e particulares de 1º e 2º Graus - Distrito Federal – 1976	112
Gráfico 2.2.3	- Custo-aluno total nas várias etapas, segmentos e modalidade de ensino - Distrito Federal – 1985	118
Gráfico 2.2.4	- Custo-aluno complexo escolar nas várias etapas, segmentos e modalidades – 1985	120
Gráfico 5.1.1	- Custo-aluno total nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) e Diferença a maior para a EEIB – 2008	175
Gráfico 5.1.2	- Média salarial anual de não-docentes nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) e diferença a maior para a EEIB – 2008	177
Gráfico 5.2.1	- Pontos percentuais a maior para a ECB em relação à ECS nos vários itens de custo – 2008	186
Gráfico 5.2.2	- Custo-aluno da ECB (com e sem a EP) e da ECS – 2008	186
Gráfico 5.3.1	- Custo-aluno nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFS1 e EEFS2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008	190
Gráfico 5.3.2	- Média de alunos por turma nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008	192
Gráfico 5.3.3	- Custo-aluno não-docente na EEFB1 e na EEFS1 e diferença a maior para a primeira – 2008	196

GRÁFICOS (continuação)

Gráfico 5.3.4	- Custo-aluno nas escolas de séries finais do ensino fundamental da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) com a ausência de cada uma das variações (etapas, segmentos e modalidades) – 2008	202
Gráfico 5.3.5	- Custo-aluno na EEFB1 e na EEFB2 com e sem custos adicionais e da 5ª a 8ª da EEFS1 e EEFS2 – 2008	203
Gráfico 5.4.1	- Participação percentual de cada um dos elementos da simulação no “nivelamento” do custo-aluno da escola de ensino médio da Samambaia (EEMS) ao da escola de Brasília (EEMB) – 2008	210
Gráfico 5.5.1	- Participação dos demais itens de custo da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) no custo-aluno total – 2008	226
Gráfico - 5.6.1	- Média do custo-aluno total (com e sem educação especial) e número de alunos por funcionário em Brasília e na Samambaia – 2008	230
Gráfico - 5.6.2	- Média salarial anual dos funcionários (docentes e não-docentes) da escola de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB2) e da escola de educação infantil da Samambaia (EEIS) – 2008	232
Gráfico - 5.6.3	- Média salarial anual dos funcionários (docentes e não-docentes) da escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da escola de séries iniciais do ensino fundamental da Samambaia (ECS) – 2008	233
Gráfico - 5.6.4	- Média salarial anual e de tempo de serviço de docentes e não-docentes das escolas de Brasília e da Samambaia – 2008	234
Gráfico - 5.6.5	- Percentual de participação do item material permanente no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia – 2008	241
Gráfico - 5.6.6	- Média de participação percentual dos itens material permanente e outros insumos no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia – 2008	244
Gráfico - 5.6.7	- Custo-aluno dos itens material permanente e outros insumos nas escolas de séries finais do ensino fundamental da Samambaia (EEFS1 e EEFS2)	246
Gráfico - 5.6.8	- Valor total dos elementos que compõem o item de custo outros insumos (EEFB1 e média geral de todas as escolas da amostra) – 2008	247
Gráfico - 5.6.9	- Custo-aluno total das escolas de 1ª a 4ª (ECB e ECS) e de 5ª a 8ª (EEFB e EEFB2, EEFS1 e EEFS2) de Brasília e da Samambaia – 2008	248
Gráfico - 5.6.10	- Custo-aluno total de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª em várias pesquisas realizadas de 1984 a 2008	249
Gráfico - 5.6.11	- Custo-aluno da educação especial em Brasília (EEEB) e na Samambaia (EEES) em 2008 e no Brasil em 2003	250

GRÁFICOS *(continuação)*

Gráfico - 5.6.12	- Área externa ao prédio escolar em metros quadrados das escolas de Brasília e da Samambaia – 2008	257
------------------	--	-----

QUADRO

Quadro 1	Síntese da Classificação dos Custos da Pesquisa – Distrito Federal (Brasília e Samambaia) – 2008	160
----------	--	-----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEFA - Associação Americana de Finanças em Educação (*American Education Finance Association*)
APA - Augenblick, Palaich e Associados
APM – Associação de Pais e Mestres
BA – Bahia
BSB – Brasília
CAA – Custo-Aluno-Ano
CAE – Custo-Adicional à Escola
CAQ – Custo-Aluno-Qualidade
CAQi – Custo-Aluno-Qualidade inicial
CE – Ceará
CEASA – Centro de Abastecimento de Alimentos SA
CEDF – Conselho de Educação do Distrito Federal
CEE – Centro de Ensino Especial
CEF – Centro de Ensino Fundamental
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CEI – Centro de Educação Infantil
CEM – Centro de Ensino Médio
CESE - Comissão Estadual do Salário Educação
CF – Constituição Federal
CFE – Campanha pela Equidade Fiscal (*Campaign for Fiscal Equity*)
CGSIE - Coordenação Geral do Sistema Integrado de Informações Educacionais
CIEE - Centro de Integração Empresa Escola
CIEE – Centro de Integração Empresa Escola
CIEP – Centro Integrado de Educação Pública
CLB – Centro Interescolar de Brasília
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
COC – Custo de Operação Corrente
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo
CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo
CS - Cidade Satélite
DAE - Departamento de Assistência Escolar
DESE - Departamento de Educação Básica
DF – Distrito Federal
DIEF – Divisão de Educação Física
DODF – Diário Oficial do Distrito Federal
DTDIE - Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais
EAPE – Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação
EC – Emenda Constitucional
ECB – Escola Classe de Brasília

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS (*continuação*)

ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Econômica Latino-Americana
ECRS - Escala de Estimativa de Ambiente para a Educação Infantil (*Early Childhood Environment Rating Scale*)
ECS – Escola Classe da Samambaia
EEEB – Escola de Educação Especial de Brasília
EEES – Escola de Educação Especial da Samambaia
EEFB1 – Escola de Ensino Fundamental de Brasília 1
EEFB2 – Escola de Ensino Fundamental de Brasília 2
EEFS1 – Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 1
EEFS2 – Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 2
EEIB – Escola de Educação Infantil de Brasília
EEIS – Escolas de Educação Infantil da Samambaia
EEJA – Educação Especial de Jovens e Adultos
EEMB – Escola de Ensino Médio de Brasília
EEMS – Escola de Ensino Médio da Samambaia
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
EMOP - Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro
EPB – Escola-Parque Brasília
EUA – Estados Unidos da América
EUA – Estados Unidos da América
FACED – Faculdade de Educação
FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal
FG – Fundação Getúlio Vargas
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDF – Governo do Distrito Federal
GETEP - Grupo Especial de Trabalho do Ensino Profissionalizante
GLP – Gás Liquefeito de Petróleo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Impostos sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEE - Índice de Escolha de Escola
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS (*continuação*)

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI-Exp – Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados
IPTU – Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA – Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRRFDF - Impostos de Renda Retido na Fonte do Distrito Federal
ISS – Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis
ITCD – Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos
JK – Juscelino Kubitschek
LBV – Legião da Boa Vontade
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LE – Licença para Estudo
LEM – Língua Estrangeira Moderna
LG -Licença Gestante
LIP - Licença para Assuntos de Interesse Particular
LP – Licença Prêmio
LRE – Licença Remunerada para Estudo
LTS - Licença para Tratamento de Saúde
MA - Maranhão
MC – Material de Consumo
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MP – Material Permanente
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NACCRRRA - Associação Nacional de Cuidados com a Criança e Agências de Ajuda (*National Association of Child Care Resource and Referral Agencies*)
NCLB – Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind*)
NCSPE – Centro de Estudo Nacional sobre a Privatização na Educação (*National Center for the Study of Privatization in Education*)
NEPGE – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação
NIEER - Instituto Nacional de Pesquisa sobre a Educação Infantil (*National Institute of Early Education Research*)
NSE - Nível Sócio-Econômico
OI – Outros Insumos
PAI - Planejamento de Ação e Investimento
PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS (continuação)

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
POA – Porto Alegre
PR - Paraná
PRODASEC - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica
PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação
RA – Região Administrativa
RE – Receita Escolar
RJU – Regime Jurídico Único
RPAR - Relatório do Plano de Aplicação de Recursos
RS – Rio Grande do Sul
SDOP - Subdelegacia de Obras Públicas
SE – Salário-Educação
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEFDF – Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
SIG – Setor de Indústrias Gráficas
SME - Secretaria Municipal de Educação
SMU – Setor Militar Urbano
SP – São Paulo
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
UCB – Universidade Católica de Brasília
UCS - Universidade de Caxias do Sul
UEX – Unidade Executora
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	26
1 – CUSTOS: ABORDAGEM CONCEITUAL	39
1.1 - Custo de oportunidade; despesa; e fonte de recursos	39
-	
1.2 - Custo-aluno-ano; custos privados; e custos sociais	41
1.3 - Custo direto e indireto; custo de planejamento e implantação; e custo de funcionamento/manutenção	43
1.4 - Custos do valor do capital; custos dos serviços do capital; custo interno (CIE) à escola; e custo adicional à escola (CAE)	45
2 – CUSTO-ALUNO: UMA REVISÃO DE LITERATURA	48
2.1 – Custo-aluno no Brasil	52
2.2 – Custo-aluno no Distrito Federal	105
2.3 – Custo-aluno nos Estados Unidos da América	128
3 – (DES)IGUALDADE: APORTES TEÓRICOS	139
3.1 - François Dubet: igualdade das oportunidades e “triunfo problemático” do mérito	139
3.2 - Amartya Sen: desigualdade de quê?	142
3.3 - John Rawls: liberdade, igualdade e diferença (desigualdade)	146
4 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	151
4.1 – Amostra	154
4.2 - Tipos de custos considerados na pesquisa	157
4.3 - Formulários de coleta de dados	168
5 – DADOS DE CUSTO E INFORMAÇÕES DAS CONDIÇÕES TANGÍVEIS DE OFERTA EDUCACIONAL: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE	173
5.1 - Educação Infantil: EEIB e EEIS	173
5.2 - Séries Iniciais do Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries): ECB e ECS	182
5.3 - Séries Finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries): Brasília (EEFB1 e EEFB2) e Samambaia (EEFS1 e EEFS2)	188
5.4 - Ensino Médio: EEMB e EEMS	205
5.5 - Ensino Especial: EEEB e EEES	210
5.6 - Todas as etapas e modalidades da Educação Básica: buscando uma síntese	229

SUMÁRIO (continuação)

CONSIDERAÇÕES FINAIS	262
REFERÊNCIAS	280
ANEXOS	286
ANEXO 1 (FORMULÁRIO 1- DADOS GERAIS)	286
ANEXO 2 (FORMULÁRIO 2 – PESSOAL)	290
ANEXO 3 (FORMULÁRIO 3 – MATERIAL PERMANENTE)	291
ANEXO 4 (FORMULÁRIO 4 – OUTROS INSUMOS)	294
ANEXO 5 (FORMULÁRIO 5 – PRÉDIO E TERRENO)	295
ANEXO 6 (FORMULÁRIO 6 – ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO)	296
ANEXO 7 (FORMULÁRIO 7 – MATERIAL DE CONSUMO)	297
ANEXO 8 – FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (2002 A 2006) E (DES)CUMPRIMENTO DA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 1988	299

INTRODUÇÃO

E se a educação pública básica no Brasil fosse organizada por distritos como na maioria das localidades nos Estados Unidos da América¹, o que aconteceria em termos de custo-aluno? Considerando-se que esses são financiados em grande parte por impostos pagos pela população local, a resposta é óbvia: distritos com moradores de alto poder aquisitivo e mais recursos, custo-aluno mais elevado; distritos com moradores de baixo poder aquisitivo, custo-aluno mais baixo.

No Brasil, a educação é organizada por intermédio de um sistema mais centralizado, e, teoricamente, esperar-se-ia um custo-aluno mais padronizado. Mas na prática, não é isso que acontece. E não acontece porque a mesma matriz distrital citada está presente na organização da educação em nível municipal e estadual. É que as diferenças na educação básica estão dadas pelo peso das responsabilidades dos governos municipal e estadual no financiamento da educação. Pode-se afirmar que no Brasil prevalece uma espécie de organização educacional distrital gigante, na qual a educação pública de um município ou estado é financiada em grande parte por impostos pagos pela população local, só que neste caso de uma cidade ou estado inteiro. Isso explica as diferenças em termos de custo-aluno entre municípios, ainda que pertencentes a um mesmo estado. O mesmo acontece ao se comparar estados entre si. Mas o que seria esperado entre escolas de um mesmo sistema de ensino? É justamente este o enfoque desta tese, a qual compara escolas públicas do sistema de ensino público do Distrito Federal.

Importante esclarecer que o Distrito Federal (DF) é formado por regiões administrativas (RA) sob o comando do governador. Ou seja, não há municípios com autonomia administrativa, financeira e política como nos estados brasileiros. Em função disto, no âmbito das RA também não existem órgãos de governo autônomos. Na área de educação, por exemplo, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF) responde por todas as 645² escolas públicas do Distrito Federal. Ou seja, assume competências referentes aos estados e aos municípios,

¹ A organização por distritos ainda é majoritária nos Estados Unidos. Mas há cidades americanas como Chicago, Baltimore, Maryland e Nova Iorque que unificaram os distritos, os quais estão sob o controle do prefeito.

² E também pelas particulares, em termos de normatização e fiscalização.

conforme estabelece o art. 10, parágrafo único, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996³.

O objetivo geral da tese é discutir (des)igualdades entre escolas de duas regiões administrativas do Distrito Federal, tendo como base o custo-aluno e as condições *tangíveis* de oferta educacional. Custo-aluno é definido como o conjunto de recursos materiais e humanos objetivamente calculados (somatório dos seguintes itens de custo: salário de pessoal [docente e não-docente]; material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno). Já “condições *tangíveis* de oferta educacional” é conjunto de elementos referentes às quantidades, aos tipos e à qualidade dos recursos materiais e humanos das escolas (estão inclusos dados como número de alunos por turma, por professor e por funcionário e quaisquer aspectos não revelados por intermédio dos números de custo-aluno, mas a este relacionado). Ou seja, *condições tangíveis de oferta educacional* é definida como o conjunto de recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados em sua existência real no cotidiano da escola. Exemplo: biblioteca. Neste caso, o custo da mesma já está incluso e diluído no custo do prédio que, por sua vez, compõe o custo-aluno total, mas detalhes como perfil do profissional responsável, projetos desenvolvidos, acesso dos alunos, sistemática de empréstimo, estado de conservação, limpeza, quantidade e qualidade dos livros só podem ser revelados por intermédio da coleta de informações para além dos custos. Quaisquer outros espaços – e também ações - das escolas em foco fazem parte desta categoria desde que sejam *tangíveis* em termos de análise. Aliás, o termo *tangíveis* indica que elementos como motivação dos professores, relações interpessoais, formas de participação da comunidade e detalhamentos sobre o trabalho pedagógico não são foco de análise desta pesquisa. Portanto, o uso do termo *tangíveis* busca, antes de tudo, englobar questões mais próximas às condições de trabalho e ensino-aprendizagem no sentido mais dos recursos materiais e humanos do que didático-pedagógico. Com certo grau de simplicidade e de exagero ao mesmo tempo, pode-se sustentar que a expressão condições *tangíveis* de oferta educacional é

³ Devido a esta peculiaridade, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) teve efeito nulo no Distrito Federal (DF), até porque durante toda a vigência do mesmo, as matrículas de ensino fundamental respondiam por mais de 80% do total. Portanto, a importante discussão sobre municipalização do ensino fundamental com o advento do Fundef e as disputas de “quem ganha e quem perde”, simplesmente não existiu no DF. Claro que o DF arrecada recursos próprios, recebe transferências por repartição da União, e é contemplado com programas do FNDE (PDDE, PNAE, PNATE, etc.) e outros. Faz-se mister ainda destacar que a capital da república é contemplada com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cujas características e impactos na manutenção e desenvolvimento do ensino são abordadas em texto anexo a esta tese.

a materialidade subjetiva dos custos. Nesse sentido, a intenção é revelar o quadro de (des)igualdades entre as escolas públicas das duas regiões administrativas (RA-Brasília e RA - Samambaia) com base na objetividade dos números (custo-aluno) e na subjetividade “objetiva” (tangível) das informações coletadas (condições *tangíveis* de oferta educacional).

Mas por que realizar pesquisa sobre custo-aluno? Pelos menos três motivos se destacam. Primeiro, o custo-aluno pela sua natureza econômica supera a generalidade contábil do *gasto-aluno*, que é a divisão do orçamento disponível pelo número de alunos de uma determinada rede ou sistema de ensino. Não há dúvida de que conhecer o montante orçamentário à disposição da educação é imprescindível para a formulação de políticas públicas, mas insuficiente para desvelar informações de custo no interior de escolas. Acredita-se que o *custo-aluno* é capaz de expressar elementos relativos à oferta de uma educação de qualidade de forma específica. O custo-aluno é de dimensão econômica, o que significa que o resultado do custo-aluno não coincide com os recursos financeiros desembolsados. O custo-aluno inclui itens como, por exemplo, o prédio escolar, ainda que este tenha sido doado. Além disso, se o período de tempo em consideração para o estudo de custo-aluno for, por exemplo, de um ano – aliás, a unidade de tempo adotada nesta pesquisa -, interessa apenas o que foi efetivamente “consumido” neste período. Isso significa que o material de consumo a ser inserido no cálculo é o consumido no período em questão, e não o desembolso total para a compra dos mesmos. Da mesma forma, um equipamento, que tem vida útil de 10 anos, terá seu valor de mercado rateado durante este período, sendo elemento de custo apenas o valor referente a um ano. Ou seja, uma investigação sobre *custo-aluno* desvela especificidades acerca da realidade material e humana que o *gasto-aluno* não consegue. Ao que parece, sem pesquisas de *custo-aluno* é muito difícil, talvez mesmo impossível, planejar e estabelecer parâmetros de alocação de recursos pelo menos razoáveis no campo da educação pública.

O segundo elemento de motivação, considerado aqui secundário, é o fato do Distrito Federal (DF) ser tido como ente federado que mais “gasta” em termos proporcionais na educação pública, e que obtém resultados apenas satisfatórios nas avaliações nacionais. Contudo, o que se conhece sobre o DF é o *gasto-aluno*, já destacado como elemento importante, porém, insuficiente para uma compreensão mais aprofundada sobre a realidade de recursos materiais e humanos da escola. De qualquer forma, tal crença no nível de gasto a mais no DF, no âmbito da educação pública, ajuda a justificar a relevância desta pesquisa, pois se pretende avançar em

termos de conhecimento dos custos e das condições *tangíveis* de oferta educacional, matérias que ficam ocultas nos dados de gasto educacional.

Por fim, o terceiro elemento de motivação é a existência de um super Fundo, ainda um ilustre desconhecido para grande parte do Brasil, a saber: o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Criado pela Lei Federal 10.633/02, O FCDF⁴, a rigor, institucionaliza o repasse de recursos para a capital que já existia desde a época do Império⁵. E a educação, apesar de não ser a razão de existir de tal Fundo, tem sido contemplada com recursos significativos, os quais, sem dúvida, impactam o padrão de custo-aluno e as condições *tangíveis* de oferta educacional no âmbito das escolas públicas do Distrito Federal⁶.

A pergunta central é a seguinte: qual é o quadro de (des)igualdades entre escolas públicas de duas regiões administrativas do Distrito Federal, tendo em conta o custo-aluno e as condições *tangíveis* de oferta educacional? Portanto, o objetivo geral é discutir (des)igualdades entre escolas de duas regiões administrativas do Distrito Federal, tendo como base o custo-aluno e as condições *tangíveis* de oferta educacional. Objetivos específicos: a) levantar o custo-aluno de escolas públicas de duas regiões administrativas do Distrito Federal; b) identificar e analisar algumas condições *tangíveis* de oferta educacional das escolas; c) comparar as escolas das duas

⁴ Os aportes do Fundo crescem de acordo com o aumento da Receita Corrente Líquida (RCL), a qual ultrapassou os 100% entre 2002 e 2006. O Fundo não é específico para a área de educação. "Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal" (Lei 10.633 de 2002).

⁵ No tempo de Juscelino Kubitschek, a mística do sonho de Dom Bosco ("essa terra dará leite e mel em abundância") azeitava os pedidos e as conseqüentes aprovações de repasses do governo federal para custear despesas "fixas" da nova capital, sobretudo as referentes às principais áreas sociais. Escolas, hospitais, polícia militar, corpo de bombeiros e polícia civil foram acrescidas à burocracia do Rio de Janeiro que tinha se deslocado para "Brasília". Mas ocorre que, com o passar do tempo, as negociações, apesar do teor apaixonado, tornaram-se relativamente difíceis. Após o Golpe Militar, passa-se para um momento de setorialização dos pedidos de recursos (segurança pede para si, educação e saúde, idem). Tinha se tornado um processo desgastante, mas de uma forma ou de outra, sempre vitorioso. A partir da década de 80, os repasses envolvem debates e polêmicas, mas também são sempre aprovados. No final da década de 1980, a Constituição Federal de 1988 estabelece um "fundo próprio" para o Distrito Federal (art. 21, inciso XV). No entanto, mesmo com o estabelecimento legal do tal fundo na letra da lei maior, as polêmicas em torno dos vultosos repasses não cessaram devido a disputas políticas localizadas e também à própria crise do Estado brasileiro que, sobretudo na década de 1990, impõe um ajuste fiscal rigoroso. Mas a pressão em função desta nova realidade que poderia ser prejudicial, só veio a beneficiar a aprovação do Fundo, pois, diante de "ameaças" constantes, os "amigos" de Brasília e do entorno da capital firmam um pacto de "vida ou morte" com parlamentares-chave e aprovam a Lei 10.633, em 2002, que cria o Fundo Constitucional do DF (FCDF). *Nota: há quem afirme que o tal pacto continua a ser pago até os dias de hoje.*

⁶ O uso dos recursos do FCDF resultou na seguinte distorção: descumprimento do art. 212 da Constituição Federal pelo governo local, no período de 2002 a 2006. Ver artigo em anexo a esta tese.

regiões administrativas, levando em conta seus respectivos custos e condições *tangíveis* de oferta educacional.

O texto está organizado em cinco capítulos. O primeiro, intitulado *Custos: abordagem conceitual*, apresenta o conceito de custo e dos vários termos que a ele estão relacionados. A existência de tal capítulo se justifica em função do conceito de custo, bem aplicado e aceito na área produtiva, ser relativamente desconhecido, pouco aplicado e até mesmo visto com resistência na educação. A intenção é dirimir, tanto quanto possível, as confusões tidas como mais comuns quando o assunto é custo-aluno e também indicar os conceitos usados na tese. Nesse sentido, além do custo, foram conceituados os seguintes termos correlatos: custo de oportunidade, despesa e fonte de recursos; custo-aluno-ano, custos privados, custos sociais; custo direto e indireto e custo de planejamento, implantação e funcionamento/manutenção; custos do valor do capital, custos dos serviços do capital, custos internos à escola e custos adicionais à escola.

O segundo capítulo (*Custo-aluno: uma revisão de literatura*) trata-se de uma revisão de literatura sobre custo-aluno no Brasil, no Distrito Federal e nos Estados Unidos, a qual tem os seguintes objetivos: a) mapear os estudos de custo-ano, com destaque para a metodologia e resultados; b) identificar os aportes que servem como referência para esta tese e os que se mostrem inadequados; c) apontar limitações dos trabalhos quando possível. A parte referente ao Brasil e ao Distrito Federal tem 18 documentos, nos quais 1.008 escolas e 236.030 alunos fizeram parte das amostras. Aliás, estas são compostas na sua maioria por escolas públicas urbanas (apenas quatro investigações incluíram escolas particulares e seis escolas rurais). Quanto ao formato da publicação, tem-se: seis artigos (CASTRO, 1970; ZEVALLOS, 1984; COSTA, 1991; GOMES, 1995; MERCHEDÉ, 1998; e VERHINE, 2006); sete relatórios de pesquisa (CASTRO *et al.*, 1978; PARO, 1981; XAVIER e MARQUES, 1986; GDF, 1986; LUCE e FAREZENA, 1998; FARENZENA *et al.*, 2004; e FARENZENA e MACHADO, 2005); duas dissertações (FERNANDES, 2006; e BERNARDO, 2006); duas monografias (FABRIS, 2007; e BALLOTTIN, 2007); e um livro (CASTRO e SANGUINETTI, 1978). Optou-se por apresentar informações básicas de cada um dos trabalhos (título; autor[es]⁷; tipo de documento; ano [de coleta e publicação]; objetivo(s); insumos; tipo de custo [direto, indireto, etc.]; procedimentos

⁷ Colocou-se o nome completo do(s) nome(s) do(s) autor(es) como forma de homenagem aos pesquisadores de custo-aluno no Brasil.

metodológicos; peculiaridades; e principais resultados. Atualizaram-se os valores de custo-aluno para o dia 1º de setembro de 2009 pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. Já a parte referente ao custo-aluno nos Estados Unidos da América é iniciada com a explicação de três abordagens de estimativa de custo, tidas como as mais comuns no país, a saber: *método empírico*; *juízo profissional*; e *função de custo*. Cada tipo é apresentado e criticado por Duncombe e Lukemeyer (2002). Ao que parece, as três abordagens estão de acordo com a proposta de mudança no financiamento da educação americana nos últimos quarenta anos, na qual a prestação de contas dos resultados à sociedade e a participação da mesma passou a ser uma espécie de obsessão. O foco deixa de ser na importância das verbas aplicadas, e passa-se a focalizar com grande ênfase os resultados obtidos. Vale destacar, no entanto, que são mostradas apenas informações básicas sobre a parte metodológica, algumas conclusões e brevíssimas análises. O ponto mais importante sobre os estudos de custo-aluno nos Estados Unidos é a clareza com que os diferentes tipos de alunos (pobres; deficientes; superdotados; hispânicos; falantes limitados da língua inglesa) são tratados do ponto de vista do custo-aluno. Chama a atenção também o tamanho da amostra⁸ e o uso de ferramentas estatísticas. Para elaboração deste mapeamento (Brasil, Distrito Federal e Estados Unidos), foi necessário um esforço considerável no sentido de reconstrução/tradução dos textos estudados, a fim de tornar possível a emergência de marcos teórico-metodológicos, bem como a leitura atual dos custos levantados pelas pesquisas. Ou seja, chegou-se a um nível analítico que foi o permitido pelos próprios estudos de custo considerados e de acordo com a intenção de elaborar um mapeamento útil a esta pesquisa e a outros pesquisadores.

O terceiro capítulo (*Des[igualdade]: aportes teóricos*) aborda conceitos de François Dubet (igualdade meritocrática das oportunidades; igualdade individual das oportunidades; e igualdade distributiva das oportunidades), Amartya Sen (espaço; realização; liberdade para realizar; medida tradicional de incidência da pobreza; conjunto capacitário; conjunto orçamentário; privação arraigada; e liberdade de escolha com [des]vantagem) e John Rawls (princípios de justiça: a) distribuição igual das liberdades fundamentais; b.1) iguais

⁸ No estudo de Imazeki e Reschovsky (2003), por exemplo, estimou-se o custo de 975 distritos escolares de toda a educação básica (827 permaneceram na amostra para análise) do Estado do Texas. Numa situação hipotética, na qual em cada um dos distritos existissem cinco escolas (provavelmente, a média é superior), ter-se-ia o total de 4.875 escolas (975 vezes 5) ou 4.135 (827 vezes 5). Em ambas as situações, há quatro vezes mais escolas do que o total de escolas (1.008) que compuseram a amostra das 18 pesquisas realizadas no Brasil incluídas na revisão de literatura deste tese.

oportunidades para todos; b.2) desigualdades devem agir em proveito dos menos favorecidos. Dubet critica a crueldade do mérito, mas ao mesmo tempo coloca-o como desejado, já que não se pode voltar ao elitismo republicano, época em que o nascimento determinava toda a trajetória de vida. Já Sen reexamina a desigualdade, tratando-a de forma multifacetada, o que em tese é entender a igualdade nas suas várias dimensões (renda; riqueza; oportunidades; realizações; felicidades; liberdades, etc.), as quais são chamadas por ele de capacidades [*capability* e não *ability*]. Rawls, por sua vez, aborda as categorias liberdade, igualdade e diferença (direito à desigualdade justa) de forma hierárquica e contraditória. Ele enfatiza a necessidade de se reconhecer as circunstâncias nas quais a segunda parte do segundo princípio deve ser acionada. A intenção é articular as categorias, tanto quanto possível, com algumas descobertas da tese. Dessa forma, diante dos aportes teóricos anteriormente destacados, vale perguntar: em que medida os mesmos podem ser relacionados com a educação escolar? E mais do que isso, como relacionar tão complexas e abrangentes abordagens com o *custo-aluno* (recursos materiais e humanos objetivamente calculados) e com as *condições tangíveis de oferta educacional* (recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados em sua existência real no cotidiano da escola)?

O quarto capítulo trata das *Considerações Metodológicas*, no qual as opções adotadas e a forma como as mesmas foram implementadas são abordadas. A amostra é composta por doze escolas públicas do Distrito Federal (seis da Região Administrativa de Brasília [RA-Brasília] e seis da Região Administrativa da Samambaia [RA - Samambaia]) de todas as etapas da educação básica (educação infantil; ensino fundamental; e ensino médio) e da modalidade educação especial. O número total de alunos é 9.941, sendo 3.522 na RA-Brasília e 6.419 na RA - Samambaia. Quanto aos demais dados, tem-se: 418 docentes (199 em Brasília e 219 na Samambaia); 353 não-docentes (171 em Brasília e 182 na Samambaia). Além das doze escolas, calculou-se o custo-aluno da Escola Parque de Brasília (EPB) e do Centro de Línguas de Brasília (CLB)⁹. O custo destas escolas foi chamado de custo-adicional à escola (CAE). Nos estabelecimentos de ensino que atendiam mais de uma etapa da educação básica, todos os valores monetários de cada item de custo foram rateados de acordo com a quantidade de alunos, à exceção do item de custo de docentes. Quanto à unidade de custo, optou-se pelo custo-aluno-

⁹ A Escola Parque de Brasília (EPB) e o Centro de Línguas de Brasília (CLB) têm 2.897 e 6.895 alunos, respectivamente.

ano¹⁰. A documentação disponível nas escolas possibilitou uma razoável rapidez, mas há problemas na confiabilidade de alguns dados coletados. Os itens de custo considerados nesta pesquisa são os seguintes: salário de pessoal (docente e não-docente); material de consumo; material permanente; outros insumos (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP); prédio; e terreno. São considerados docentes apenas os professores em regência de classe. Todos os demais são não-docentes, e estão divididos em: auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza; cantineiras; porteiros; vigias, etc.); e especialistas (diretores; vice-diretores; supervisores [pedagógico e administrativo]; coordenadores pedagógicos; psicólogos; orientadores educacionais; e mesmo professores responsáveis por projetos). A referência para a coleta dos salários de docentes e não-docentes foi o documento *Prévia de Pagamento*. Além do mesmo ser altamente confiável, excluiu-se os servidores que se encontravam nas seguintes situações: Licença para Assuntos de Interesse Particular (LIP); Licença para Estudo (LE); Licença Prêmio (LP); Licença Gestante (LG); Licença para Tratamento de Saúde (LTS); e quaisquer funcionários que constassem no documento sem atuação efetiva na escola. Já os materiais de consumo (todos aqueles utilizados e consumidos no período máximo de dois anos) foram imputados em 3% do custo-aluno total. Os materiais permanentes (aqueles com durabilidade superior a dois anos), por sua vez, foram coletados de duas formas: a) com base nos Livros de Patrimônio (documentos nos quais deveriam constar todos os bens incorporados); b) através da conferência *in loco*. Para efeito de cálculo do custo-aluno, o tempo de vida útil adotado foi de três anos. Em função da grande quantidade e variedade de material permanente, a pesquisa de mercado foi realizada em seis meses (maio, junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2008). Em relação aos outros insumos, o documento de referência para coleta foi o anexo 1 da Portaria n.º 26/2008 da Secretaria de Estado de Educação do Distrito. Diferente de um orçamento ou balancete, o citado documento foi produzido com base nos custos reais (custo) das escolas no ano de 2007, o que o torna uma fonte bastante confiável. Quanto ao prédio, adotou-se o critério de “semelhança”, tendo-se como referência escolas construídas recentemente e com documentação “razoável” disponível na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal/Departamento de Engenharia e Arquitetura. Seria muito interessante ter obtido dados mais confiáveis. Enfim, o custo dos prédios escolares desta tese resulta de uma coleta de dados, apesar do esforço desferido, bastante

¹⁰ Fica convencionado que custo-aluno é o custo por aluno num período de doze meses (1 ano).

precária. No caso do terreno, optou-se pelos valores constantes na *Carta de Tributação* do Governo do Distrito Federal, publicada em dezembro de 2007, mas referente ao ano de 2008. Constam nesta publicação: a) a área total; b) o valor do metro quadrado; c) e o valor total dos terrenos. Os valores são a base de cobrança do IPTU, portanto, o que é oficialmente válido. A pesquisa empírica contou ainda com a realização de muitas conversas informais com a comunidade escolar. O propósito foi obter informações sobre as condições *tangíveis* de oferta educacional não reveladas nos dados de custo. As conversas tiveram como foco cada um dos itens de custo.

No quinto capítulo, intitulado *Dados de custo e informações das condições tangíveis de oferta educacional: apresentação e análise*, os dados e informações de custo estão organizados em seis seções: educação infantil; séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª); séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª); ensino médio; educação especial; e todas as escolas. Cada seção focaliza aspectos específicos relacionados ao custo-aluno e às condições *tangíveis* de oferta educacional.

Na educação infantil, o foco é o subitem não-docente. E a este respeito, constata-se: a) o custo-aluno não-docente é o determinante da diferença de custo entre a Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) e a Escola de Educação Infantil da Samambaia (EEIS); b) a participação dos especialistas (diretores; vice-diretores; supervisores [pedagógico e administrativo]; coordenadores pedagógicos; psicólogos; orientadores educacionais; e mesmo professores responsáveis por projetos) no custo-aluno total em cada uma das escolas (EEIB e EEIS) é menor que a dos auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza; cantineiras; porteiros; vigias, etc.). Em relação à constatação “a”, os não-docentes respondem por 72,49% e os docentes apenas 13,69% da diferença de custo-aluno total entre a EEIB e a EEIS. Essa realidade se deve ao número de alunos por não-docente em cada uma das escolas (12,9 na EEIB e 26,6 na EEIS). Tal descoberta é interessante porque expõe de forma clara a necessidade de se atentar para elementos de fora da sala de aula que podem explicar as diferenças de custo-aluno entre escolas. Mais do que isso, deixa patente que a média de alunos por docente, muito utilizada para “julgar” perfis e diferenças de custo, em certos casos pode ter apenas influência secundária¹¹. No que concerne à constatação “b”, que expõe a participação dos não-docentes de

¹¹ A prova disso é que o número de alunos por docente é bastante próximo nas duas escolas de educação infantil que são comparadas (24,1 na EEIB e 25,4 na EEIS).

forma desagregada, vale destacar que os especialistas respondem por apenas 33,96% na EEIB e 38,12% na EEIS do custo-aluno não-docente. A respeito deste resultado, ao que parece, o questionamento seria acerca da parca presença de especialistas num tipo de escola cada vez mais complexa.

Nas séries iniciais do ensino fundamental, o destaque é a baixa participação dos demais itens de custo¹² (material de consumo; material permanente; outros [água; esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) no custo-aluno total das duas escolas (Escola Classe de Brasília – ECB e Escola Classe da Samambaia – ECS). A prova disso é que, ao dividir, por exemplo, o custo-aluno material de consumo (R\$ 192,74 na ECB e R\$ 156,40 na ECS) por 200 dias letivos, tem-se como resultado números pífios e vergonhosos, a saber: R\$ 0,96 e R\$ 0,78 por dia. Ou seja, menos de um real por dia por cada aluno de um item básico para o funcionamento da escola. Nesse sentido, ainda que os números mostrem que a *pobreza é mais pobre na Samambaia*¹³, o foco desta seção foi a pobreza geral dos demais itens de custo.

Nas séries finais do ensino fundamental, diferente das demais etapas e da modalidade de ensino especial - que têm na amostra duas escolas -, a comparação é realizada entre quatro estabelecimentos de ensino, sendo dois de Brasília (Escola de Ensino Fundamental de Brasília 1 – EEFB1; e Escola de Ensino Fundamental de Brasília 2 – EEFB2) e dois da Samambaia (Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 1 – EEFS1; e Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 2 – EEFS2). O primeiro achado é o seguinte: o custo-aluno é indiretamente proporcional à variedade de etapas, modalidades, segmentos e projetos atendidos pelas escolas. Portanto, as duas escolas de Brasília, que atendem apenas alunos de 5ª a 8ª, têm custo-aluno superior ao das escolas da Samambaia¹⁴. Um terceiro ponto de destaque é a importância de se apresentar as diferenças entre escolas não apenas do ponto de vista percentual, mas também em

¹² *Demais itens de custo* = todos os itens de custo, à exceção do item custo de pessoal, que nesta pesquisa se restringe aos salários de docentes e não-docentes.

¹³ A diferença monetária deste item entre as duas escolas (ECB e ECS) é de apenas R\$ 169,31.

¹⁴ A EEFS1 atende a: 5ª a 8ª; Aceleração da Aprendizagem – séries finais; e EJA-2º segmento. Já na EEFS2, a variedade de atendimento é ainda mais impressionante: 3ª e 4ª; 5ª a 8ª; aceleração da aprendizagem – séries finais; aceleração da aprendizagem – séries finais; EJA - 1º segmento; e EJA - 2º segmento). *Nota: Aceleração da Aprendizagem é, na verdade, um projeto “comprado” pelo governo junto a empresas privadas, no qual os professores respondem por várias áreas do conhecimento ao mesmo tempo. Na verdade, os docentes atuam mais como monitores, já que as funções mais importantes são: a) distribuir o material didático para os alunos; b) conferir tarefas (sem muita intervenção didático-pedagógica); c) organizar o material que será assistido pelos discentes (leia-se vídeo com a temática ou conteúdo da “aula”).*

valores monetários. A este respeito, destaca-se o seguinte exemplo: a média de participação dos demais itens de custo no custo-aluno total nas escolas de Brasília (EEFB1 e EEFB2) é 18,08% e nas escolas da Samambaia (EEFS1 e EEFS2), 8,85%. Como a média do custo-aluno total nas escolas de Brasília é de R\$ 4.900,76, os 18,08% resultam em R\$ 886,10; já nas escolas da Samambaia, onde a média do custo-aluno total é R\$ 2.576,14, os 8,88% correspondem a R\$ 228,65. E com base no que é afirmado na seção anterior (séries iniciais do ensino fundamental) acerca da pobreza dos demais itens de custo (cujo destaque foi o material de consumo), os citados valores monetários são apresentados por mês agora. Ao dividir a média do custo-aluno dos demais itens de custo das duas escolas de Brasília (EEFB1 e EEFB2) por 12 meses, têm-se R\$ 73,84. Ou seja, menos de 80 reais por mês por aluno para um conjunto de itens que incluem desde os materiais de consumo até o terreno onde a escola foi construída. Mas, vale insistir, a *pobreza é mesmo mais pobre na Samambaia*, já que ao dividir os R\$ 228,65 por 12 meses, o resultado é R\$ 19,05 por aluno-mês, menos de 20 reais, justamente onde os alunos mais “difíceis”¹⁵ estão concentrados. Atenção especial é dada ao material permanente da EEFB que participa com 12% no custo-aluno total. Supõe-se que a Associação de Pais e Mestres (APM) é a grande responsável por tal feito. Crítica veemente é feita à lógica de defender as entidades de direito privado, como as APM, como panacéia para os graves problemas das escolas públicas do Distrito Federal. Esclarece-se que em 100% das escolas da Samambaia não existem APM e que todas as tentativas de implementá-las foram frustradas.

Quanto ao ensino médio, a comparação é entre as seguintes escolas: Escola de Ensino Médio de Brasília (EEMB) e Escola de Ensino Médio da Samambaia (EEMS). Nesta etapa, a explicação do determinante da diferença de custo-aluno entre a EEMB e a EEMS é realizada por intermédio de simulações, nas quais os seguintes elementos são igualados: número total de alunos; demais itens de custo; tempo de serviço; número de não-docentes. Estas quatro simulações mostram que o determinante da diferença é mesmo o número de alunos por docente e

¹⁵ O uso deste termo é muito comum para caracterizar os alunos da periferia urbana do Distrito Federal. Durante as conversas informais na RA-Samambaia, os tais alunos “difíceis” se fizeram presentes de forma insistente. Na verdade, pode-se mesmo afirmar que, em alguns momentos, foi constrangedor escutar determinados comentários feitos por docentes. Nesse sentido, o uso do termo é uma provocação, haja vista que é urgente um debate sério acerca não apenas de quem são estes alunos “difíceis”, mas principalmente sobre o que demandam (do que será que eles têm fome?). Para melhor situar o debate para o campo de estudos sobre custo, vale questionar: qual o custo-aluno adequado para estes alunos? Quais as condições *tangíveis* de oferta educacional que precisam ser materializadas nas escolas que os atendem? *Nota: a questão dos alunos “difíceis” é retomada nas considerações finais desta tese.*

não-docente, responsável por 73,11%. Os demais elementos da simulação respondem por: 9,94% (demais itens de custo); 11,06% (tempo de serviço); e 8,01% (número de não-docentes)¹⁶.

Em relação à educação especial, o que mais chama a atenção é o altíssimo custo-aluno total: R\$ 43.337,46 na Escola de Educação Especial de Brasília (EEEB) e R\$ 14.566,19 na Escola de Educação Especial da Samambaia (EEES). Ambas as escolas atendem às seguintes “modalidades”: Deficiência Múltipla (DMU); Deficiência Mental (DM); Condutas Típicas (CT)¹⁷; e Educação Precoce (EP). A EEIS tem ainda alunos de Oficinas e de Educação Especial de Jovens e Adultos (EEJA). Importante destacar que a modalidade de educação especial é a única no âmbito desta pesquisa que teve o custo-aluno das suas modalidades calculados separadamente¹⁸. O destaque a este respeito fica por conta das modalidades DMU e CT da EEEB que apresentam custo-aluno total de R\$ 58.849,89 e R\$ 57.437,88, respectivamente, ou seja, quase 60 mil reais por aluno-ano. Outro aspecto que se focaliza é a influência do tempo de serviço do pessoal que, embora percentualmente baixo, em valores monetários é alto. Exemplo disso é que os 7,8 anos a mais de tempo de serviço dos docentes da modalidade EP da EEEB resultam em R\$ 2.361,44 a mais no custo-aluno em relação ao custo-aluno docente da mesma modalidade (EP) da EEES. Os altos valores também são visualizados nas análises do item de custo outros insumos, sendo o exemplo mais significativo o fato do custo-aluno do elemento água/esgoto atingir R\$ 269,38, ou seja, R\$ 269,38 por cada um dos 195 alunos da EEEB no ano de 2008. Por fim, focalizam-se os vários setores nos quais os não-docentes atuam. Nesta discussão é possível constatar a presença de profissionais mais experientes e em maior quantidade na EEEB.

Por fim, alguns resultados das escolas como um todo (de todas as etapas e modalidades da educação básica) das duas regiões administrativas (Brasília e Samambaia). O foco aqui são os seguintes: contradições envolvidas nos determinantes de custo; breve discussão sobre a “inadequação” das ponderações do Fundef e Fundeb se tidas em relação a resultados de algumas

¹⁶ A soma destes percentuais resulta em 102,12% em função do valor de R\$ 51,05 negativo. Isto será explicado em detalhes no capítulo de apresentação e análise de dados.

¹⁷ Sabe-se que os alunos de Condutas Típicas (CT) agora são chamados de alunos com *Transtorno Global do Desenvolvimento* (TGD), mas em função de constar CT no banco de dados da pesquisa, optou-se por manter a expressão antiga.

¹⁸ Conforme se esclarece no capítulo *Considerações Metodológicas*, o único item de custo em que o cálculo foi realizado de acordo com a realidade foi o custo-aluno docente. Todos os demais itens de custo tiveram os seus montantes rateados com base no número de alunos. *Nota: esta é uma importante limitação dos estudos de custo-aluno.*

pesquisas realizadas no Brasil. Uma contradição que vale registrar é a lógica de quanto menos alunos por funcionário, custo-aluno mais elevado. Exemplo: a EEFB2 (R\$ 4.993,43 e 14,74 alunos por funcionário) e a EEIS (R\$ 4.784,46 e 13,30 alunos por funcionário). Outra contradição diz respeito ao custo-aluno das séries iniciais do ensino fundamental ser mais elevado que o da educação infantil. Estas contradições mostram a complexidade envolvida na análise de custo-aluno, pois, há situações nas quais elementos, que em geral são tidos como menos importantes, tornam-se determinantes.

Já os principais resultados acerca das condições *tangíveis* de oferta educacional mostram também significativas desigualdades entre as escolas de Brasília e da Samambaia, algumas igualdades e pouquíssimas surpresas¹⁹. Em cada uma das etapas, privilegiam-se determinados aspectos: educação infantil (parquinho; livros de literatura; e salas de aula); séries iniciais do ensino fundamental (prédio com destaque para portas, janelas e forro e parte externa às salas de aula); séries finais do ensino fundamental (precariedade do projeto Aceleração da Aprendizagem e da modalidade de Educação de Jovens e Adultos); educação especial (concentração de docentes com mais tempo de serviço em Brasília e facilidade com que os deficientes mentais são encaminhados para as escolas regulares); todas as escolas (pintura; piso e revestimento; telhado, calhas e teto; muro; instalações elétrica e hidráulica; área externa ao prédio escolar e área verde; e quadra de esportes).²⁰

Nas *Considerações Finais* são destacados os seguintes pontos: a) retomada de alguns resultados da pesquisa de forma articulada com alguns conceitos de François Dubet, Amartya Sen e John Rawls; b) abordagem das informações coletadas nas conversas informais com docentes, não-docentes, alunos e pais; c) indicações de pesquisas futuras; d) algumas das várias limitações desta tese.

¹⁹ Exemplos: a) extrema limpeza da Escola Classe da Samambaia (ECS); b) gigantesco espaço externo para ser limpo na Escola de Educação Especial de Brasília (EEEB), na qual cada não-docente da limpeza na EEEB seria responsável por 4.545 m² (contra 2.995,08 m² na EEES) da área externa; c) o custo-aluno outros insumos na EEIS é de R\$ 245,48, portanto, 125,4% a mais que o da EEFB1 (R\$ 109,09).

²⁰ Atente-se que o ensino médio é a única etapa na qual as condições *tangíveis* de oferta educacional não foram abordadas na respectiva seção. Motivo: problemas na liberação para divulgação das informações por parte de dois docentes.

1 – CUSTOS: ABORDAGEM CONCEITUAL

O conceito de custo, bem aplicado e aceito na área produtiva, é relativamente desconhecido e pouco aplicado na educação. Pode-se mesmo sustentar que é visto com resistência, não só devido às limitações do custo para tratar dos processos que ocorrem no âmbito da escola, mas também em função de argumentos de caráter ideológico. De qualquer forma, ao que parece, é imprescindível conhecer o conceito de custo e os termos a ele relacionados.

E um ponto central do conceito é a ligação do mesmo com a escassez. Segundo Rossetti (1997), custo está sempre ligado à escassez e, portanto, à economia, ciência que trata deste fenômeno. Verhine reforça tal afirmação ao sustentar que o custo é um termo “... diretamente derivado da economia, um componente das ciências sociais, explicitamente voltado para o problema da escassez” (1998, p. 109; 2006, p.231). Mas a aceitação deste conceito, ao contrário do que pode parecer num primeiro momento, gera disputas, e não relações harmônicas. A construção de uma praça num bairro de classe média alta em vez de uma escola numa região economicamente desfavorecida ou quaisquer outras opções para aplicação dos recursos financeiros serão sempre controversas. Aliás, a escassez resulta em disputas dentro da própria área de educação: construir uma escola de ensino médio ou uma creche? Ou mesmo dentro de uma mesma escola: comprar livros didáticos ou material permanente?

A seguir vários termos que se unem e se confundem ao mesmo tempo com o conceito “puro” de custo, tais como: custo de oportunidade, despesa e fonte de receitas; custo-aluno-ano, custo privado e custo social; custo direto e indireto e custo de planejamento, implantação e funcionamento/manutenção; custos do valor do capital, custos dos serviços do capital, custos internos à escola e custos adicionais à escola.

1.1 - Custo de oportunidade; despesa; e fonte de recursos

Conforme já afirmado, custo sempre significa renunciar a uma coisa em benefício de outra devido à lógica da escassez. Segundo Merchede (1998), freqüentemente os economistas usam o termo *custo de oportunidade* ou *custo alternativo* em vez de apenas custo. Já para Costa (1991), custo de oportunidade também pode ser chamado de produtividade social sacrificada. Tal compreensão, ao que parece, é corroborada por Verhine: “assim, para um economista, o valor de

um dado recurso é medido em termos das oportunidades alternativas que são sacrificadas quando o recurso é alocado de uma determinada forma” (1998, p. 109; 2006, p. 232). Até mesmo a renda que os alunos deixam de ganhar porque freqüentam a escola é uma espécie de *custo de oportunidade*, chamado de *renda sacrificada*, ou seja, a renda dos indivíduos que optaram por empregar seu tempo útil na escola (MERCHEDE, 1998). Seria o “quanto os alunos ganhariam se, em vez de estar matriculados no programa [de alfabetização de adultos, por exemplo], estivessem trabalhando” (GOMES, 1995, p. 331). Em síntese: o custo de oportunidade existe quando “... o capital materializa recursos da sociedade, que ali estão imobilizados e que deixou de produzir alguma coisa que poderia ter um valor atribuído pela sociedade. Essa alguma coisa poderia ser uma fábrica, uma residência ou alguma escola de outro tipo ou nível” (CASTRO *et al.*, 1980, p.106) ou, conforme mostra Gomes (1995), também na ação de simplesmente trabalhar.

No âmbito da educação, custo é a “... tradução do esforço ou sacrifício despendido na prestação de serviços educacionais...” (ROMÃO²¹, 1995, p. 4 *apud* FERNANDES, 2006, p. 126). Atente-se, no entanto, que “a definição de custos educacionais e do parâmetro custo-aluno não é consensual, e sua compreensão está relacionada à clareza que se tenha da noção de custo de oportunidade” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 42). Paro, inclusive, trata do cuidado no uso do custo de oportunidade na educação, alertando que a compreensão das “... múltiplas determinações políticas e sociais que interferem na decisão de se aplicar na educação deverá relativizar bastante a utilização do custo de oportunidade como parâmetro para a tomada de decisão nesta área” (PARO, 1981, p. 16).

De qualquer forma, custo é “qualquer sacrifício feito para produzir um determinado bem, desde que se possa atribuir um valor monetário a esse sacrifício” (HOLANDA, 1975, p.225 *apud* MERCHEDE, 1998, p. 33), ainda que nenhum processo de despesa esteja presente. Para Velloso (1991), custo é um conceito de natureza econômica que difere de despesa que é de natureza puramente contábil (aritmética simples que divide a receita ou despesa total por um determinado número, por exemplo, número de alunos). Para Merchede (1998), pela ótica da contabilidade, “gastos e despesas são usualmente apresentados como sinônimos de custos, o que seria equivocado. Marques, por sua vez, esclarece que “... o conceito de despesa se confunde com o de desembolso [mas] nem todo custo se opera mediante saída de dinheiro” (1995, p.335). Ou seja,

²¹ Obra não listada nas *Referências* de Fernandes (2006).

quando se trata de custo não há materialidade vazia no que tange ao seu valor monetário, pois alguma coisa precisou ser sacrificada para a existência de outra. Vê-se claramente que é impossível mesmo entender o conceito de custo “deslocado” do custo de oportunidade. Por exemplo: um prédio escolar para o funcionamento de uma creche tem um custo, ainda que tenha sido doado. É que tal doação poderia ter sido para realização de outra atividade fora (uma fábrica) ou dentro da educação (uma escola de formação de diretores) ou mesmo ter sido vendida, e o dinheiro aplicado em algum fundo de rendimentos. Outro exemplo que mostra bem a diferença entre despesa e custo é quando material de consumo é adquirido. Vale destacar exemplo dado por Velloso para despesa realizada no mês de dezembro: “a despesa com a compra é registrada no mês em que ela foi efetuada (dezembro), mas os custos dos insumos distribuem-se pelos três meses em que serão consumidos (dezembro daquele ano mais janeiro e fevereiro do ano seguinte)” (VELLOSO, 1991, p. 195). Enfim, despesa seria o custo realizado (GOMES, 1995) ou custo real (VELLOSO, 1991).

Já as fontes de receitas são recursos que garantem a cobertura dos custos. Por exemplo, o percentual de impostos vinculado pelo artigo 212 da Constituição Federal resulta numa fonte de receitas, diga-se de passagem a mais importante, para a manutenção de desenvolvimento da educação pública. Para as escolas, programas educacionais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) podem ser uma fonte, usada para aquisição de material permanente e consumo. Atente-se, no entanto, que é possível que apenas parte da citada fonte seja incluída como custo, pelos mesmos motivos já destacados no tópico despesa.

Em resumo: “... os custos são pertinentes às oportunidades sacrificadas, e não exclusivamente à despesa... (VERHINE, 1998, p. 118) e “... podem eventualmente prestar sua contribuição para avaliar o desempenho da instituição” (VELLOSO, 1991, p. 177).

1.2 - Custo-aluno-ano; custos privados; e custos sociais

Custo-aluno-ano “... é o valor dos recursos utilizados, por aluno matriculado, no período de um ano, expresso em moeda corrente” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 43). E o valor dos recursos utilizados por cada aluno durante o período de um ano é resultado da divisão do somatório de todos os itens de custo pelo número de alunos. A soma de todos os itens, por sua vez, não coincide com desembolsos anuais monetários e muito menos com as fontes de receitas.

O “custo social se refere a quanto à educação oferecida custa para a sociedade” (GOMES, 1995, p. 331). No caso da educação, os insumos mais comuns são os seguintes²²: salários de pessoal (docentes e não-docentes); material de consumo; material permanente ou equipamento; serviços (terceiros; energia elétrica; água/esgoto; telefone, etc.); prédio (compra, construção, aluguel, manutenção); terreno; merenda; e toda estrutura da administração central²³. Contudo, Castro faz uma ressalva em relação à alimentação e ao internato, não os considerando custo social no âmbito da educação, já que representariam transferência para a escola de dispêndios “... que já eram feitos anteriormente (as pessoas comem e dormem, quer recebam ou não educação)” (CASTRO, 1970, p.51). Tal compreensão mais restrita da abrangência de custo social, ao que parece, é corroborada por Paro (1981), o qual sustenta de forma enfática a sua discordância de se considerar a merenda escolar despesa em educação, também com base no argumento de que a pessoa se alimentaria se não estivesse na escola. Pinto também reforça tal idéia ao sustentar que “... em tese, uma vez que a merenda escolar tem seus recursos provenientes da Seguridade Social, os salários destes funcionários não deveriam ser pagos como MDE, mas por meio desta fonte de recursos” (PINTO, 2006 *apud* FERNANDES, 2006, p. 130²⁴).

Vale à pena aproveitar essa ponderação de Castro e Paro para reforçar o significado de custo - se é que eles se referiram à mesma coisa²⁵ - da merenda escolar custeada pela sociedade. É que, ainda que eles estejam certos em afirmar que as pessoas comem, quer recebam educação ou não, neste caso elas comeriam na escola a merenda custeada pelo poder público. E, claro, poder público aqui significa toda a sociedade. Os trabalhos de custo atuais, dentre os quais o de Farenzena (2004), já consideram a merenda escolar como componente inquestionável do custo social. Ao que parece, na atualidade, a compreensão de educação alimentar e da merenda escolar como integrantes dos direitos à educação, e que viabiliza acesso e permanência na escola, supera concepções mais assistencialistas da alimentação escolar.

²² A afirmação tem como base a revisão de literatura desta tese.

²³ Este insumo é menos comum que os demais.

²⁴ Informação verbal do professor José Marcelino Rezende Pinto durante a defesa de dissertação de Fernandes e registrada pela mesma na versão final. *Nota: a autora inseriu o salário da merendeira no item “Merenda”, apesar da funcionária constar na folha de pagamento da mesma forma que os demais funcionários.*

²⁵ É que Castro não menciona a merenda escolar de forma literal. Para o autor, “... os custos com alimentação “... apenas representam uma transferência para a escola de *dispêndios* que já eram feitos anteriormente” (CASTRO, 1970, p. 51/grifo meu). Fica a dúvida se os dispêndios a que ele se refere são custeados pelas famílias, as quais levariam ou comprariam lanche nas escolas ou se, diferente disso, seriam dispêndios custeados pelo poder público (Programa Nacional de Merenda Escolar).

Já “os custos privados incluem despesas feitas por estudantes ou suas famílias com taxas, livros, uniforme, transporte entre a casa e a escola, assim como o que quer que o aluno tenha sacrificado em termos de remuneração, a fim de poder estudar” (VERHINE, 1998, p. 110; VERHINE, 2006, p. 232). No entanto, Zevallos²⁶ considera que os custos pessoais dos alunos (efetuados pelas famílias) são considerados “rubrica” dos custos sociais da educação, juntamente com os custos de mão-de-obra, despesas de consumo e custos de serviços de capital. Considerar os custos pessoais ou privados (custeados pela família) como sendo do tipo “social” faz parte das inúmeras confusões conceituais em estudos de custo na área de educação. Mas confusão maior é feita por Cavalcante (2002) que chama custos privados de custos indiretos: “... custos indiretos, que ocorrem fora da escola, como transporte, alimentação dos alunos, livros didáticos, material escolar, uniformes e roupas, etc., [são] em geral a cargo das famílias e do próprio alunado” (CAVALCANTE, 2002, p. 14²⁷).

1.3 - Custo direto e indireto; custo de planejamento e implantação; e custo de funcionamento/manutenção

O custo direto e indireto, ao que parece, são os mais conhecidos, uma vez que figuram em quase todos os referenciais metodológicos das pesquisas que compõem a revisão de literatura desta tese. Segundo Xavier e Marques (1986), custos diretos são aqueles registrados na unidade escolar, e custos indiretos os relativos ao funcionamento dos órgãos executivos dos sistemas ou redes de ensino. E numa explicação conceitual mais ligada à área de economia, Franco sustenta que custos diretos “são aqueles que podem ser apropriados diretamente em relação a cada unidade do produto fabricado”, e que “os indiretos [são] os que só podem ser apropriados de forma indireta” (1987, p.137 *apud* MERCHEDÉ, 1998, p. 35)²⁸. Zylmelman reforça tal compreensão sobre os custos indiretos: “[são] aqueles que para serem divididos ou apropriados

²⁶ Ver: ZEVALLOS, Tânia Catarina Aita. “Análise de custo nas escolas públicas de 1º grau, Santa Maria – RS”. Revista Educação (Centro de Educação – UFSM). Santa Maria – RS, vol. 9, n.º 2, p. 207-267, 1984.

²⁷ Mas vale registrar os altos percentuais de custos “privados” estimados em pesquisa citada pelo autor. “Estudo realizado [para o ano de 1968] sobre o ensino primário da Guanabara [ÁVILA e CUNHA *apud* CUNHA, 1975, p. 146] anota que 55% dos custos indiretos eram cobertos pelo Estado e o restante, sob a forma de material escolar, uniforme, etc., cabia à família” (CAVALCANTE, 2002, p. 114). Vale registrar que poucas pesquisas parecem ter adotado este tipo de custo. *Nota: os custos social, privado e total nesta pesquisa, são os seguintes: R\$ 886,11, R\$ 725,00 e R\$ 1.611,11, respectivamente. Atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice de dezembro de 1968 (5,28886793499999).*

²⁸ A citação no artigo de Merchede não está entre aspas, mas foram colocadas aqui porque, ao que parece, a citação é literal.

às diferentes unidades de produção dependem de rateios, estimativas e cálculos” (1973 *apud* XAVIER e MARQUES, 1986, p.12 e XAVIER, 1995, p. 356). Mas Mercedes anota que “os custos que ocorrem dentro da escola podem ser classificados em diretos e indiretos” (MERCHEDE, 1998, p. 35). Isso significa que os custos indiretos não seriam apenas os da administração central de determinado órgão, e sim quaisquer outros que para ser divididos dependeriam de rateios, estimativas e cálculos. A complexidade²⁹ – na verdade, confusão – aumenta quando Mercedes sustenta que os custos diretos “referem-se diretamente ao processo ensino-aprendizagem e ocorrem, quase exclusivamente, na sala de aula ... [e que] os custos indiretos, também chamados de custos de administração, referem-se aos ocorridos dentro da escola, mas fora da sala de aula” (MERCHEDE, 1998, p. 35). Fernandes reforça tal compreensão, pois, segunda ela, os custos diretos seriam “... os custos do ato pedagógico utilizados diretamente na realização da atividade fim, ou seja, do aluno em sala de aula” (2006, p. 3). Isso significaria considerar custo indireto os salários de todos os não-docentes e os materiais permanentes e de consumo que não são consumidos nos limites do “ato pedagógico” ou das ações de sala de aula? De fato, seria complicado, haja vista que as tentativas de separar os custos de etapas, modalidades ou segmentos da educação, quando oferecidos numa mesma escola, já são por si só extremamente difíceis. Imaginar e executar mais uma separação, no caso entre o que é ou não ligado à sala de aula ou para as atividades de sala de aula, apenas tornaria o trabalho de coleta e de aferição de dados mais trabalhosos e demorados. Aliás, de acordo com a metodologia e tecnologia hoje disponível, tal tarefa é, no mínimo, impossível.

Já os custos de planejamento, implantação e funcionamento/manutenção são mais de caráter temporal. “Os custos de planejamento compreendem aqueles relativos a despesas realizadas ou custos de oportunidade incorridos desde a concepção da idéia...” (MERCHEDE, 1998, p. 35) até o início das obras. Incluem, portanto, custos com os projetos (engenharia; arquitetura; deslocamentos dos envolvidos, etc.). Após esta etapa, iniciam-se os custos de

²⁹ Verhine por sua vez anota que “... custos diretos (os que possuem um valor monetário com base de mercado) e os indiretos (baseados em estimativas do valor dos usos alternativos)” (2006, p. 232). Atente-se, no entanto, que o conceito de Verhine foi destacado num contexto onde o autor buscava diferenciar esses tipos de custo (direto e indireto) do *custo de oportunidade*, os quais em alguns casos não podem ter sua fonte de recursos diretamente mensurados em termos monetários, devendo-se “fornecer uma estimativa de seu valor em usos alternativos” (VERHINE, 2006, p.232). *Nota: posteriormente, o autor chama os custos indiretos de “... custos burocráticos indiretos associados com a administração central do sistema educacional” (VERHINE, 2006, p. 233). Ver: VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia F. “Quanto custa a educação básica de qualidade”? Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Anpae. Brasília, v. 22, p. 229-252, jul./dez. 2006.*

implantação (aquisição do terreno, obras de infra-estrutura, construção do prédio e compra de materiais necessários). Depois que a escola começa a funcionar são os itens de custos de funcionamento/manutenção que dominam o cenário, tais como: salários (de docentes, não-docentes e outros); materiais de consumo; materiais permanentes; serviços de terceiros, água/esgoto, energia elétrica, telefone e os de manutenção em geral. Ou seja, todos os custos após os períodos de planejamento e implantação são de funcionamento/manutenção. Atente-se que se novos custos de planejamento e implantação forem realizadas depois da inauguração (exemplo: reformas), os mesmos serão considerados de funcionamento ou manutenção.

1.4 - Custos do valor do capital; custos dos serviços do capital; custo interno (CIE) à escola; e custo adicional à escola (CAE)

O custo do valor do capital é o mesmo que despesas de capital. Já o custo dos serviços de capital “refere-se à imputação que se faz para a utilização anual da escola, do terreno e dos equipamentos” (MERCHEDE, 1998, p. 37). Este autor cita alguns tipos de custo dos serviços do capital: custo de manutenção (média histórica); custo de oportunidade (taxa de desconto ou taxa de rentabilidade social do capital); e custo de depreciação. Alternativamente, ainda utiliza-se o *shadow rent*³⁰, também um custo do serviço do capital, o qual “corresponde ao aluguel que seria cobrado em um mercado de concorrência perfeita” (CASTRO, 1972, p. 46). Pode-se sustentar que o custo dos serviços de capital é o mesmo que custo de capital, os quais:

“... distribuem-se ao longo da vida útil dos equipamentos e do imóvel. Se um equipamento dura uns 15 anos e um imóvel tem 50 anos de vida útil, por exemplo, seus respectivos custos de capital distribuem-se ao longo desses dois períodos. Isso significa que as despesas de capital num dado ano podem ser algumas dezenas de vezes maiores do que os custos de capital correspondentes” (VELLOSO, 1991, p. 196).

Na verdade, a boa compreensão do conceito de custo aponta mesmo para o questionamento de estudos de custo-aluno com base em balancetes dos executivos (federal, estadual e, principalmente, municipal), ainda que estes sejam apresentados e aprovados pelos tribunais de contas. A explicação é simples e transparente: os montantes apresentados são apenas

³⁰ *Shadow rent* é diferente de *shadow price*. Este “corresponde ao uso alternativo que poderia ser dado ao capital empatado na escola” (CASTRO, 1970, p. 51). Nota: no campo empresarial, “*shadow rent*” é o preço máximo que uma empresa está disposta a pagar para uma unidade extra (uma hora a mais de trabalho, por exemplo) com vistas a obter vantagens.

contábeis, e não refletem a realidade de custo. Verhine aponta que “... os gastos diretos dos governos não [levam] em conta os valores implícitos do aluguel do terreno e dos edifícios e [atribuem], indevidamente, os custos dos equipamentos totalmente ao ano no qual eles são comprados” (1998, p. 111).

Por fim, restam dois tipos de custo, os quais são específicos desta pesquisa, a saber: custo interno à escola (CIE) e custo-adicional à escola (CAE). O custo interno à escola (CIE) é o mesmo que custo direto, tal como se conhece na literatura. Estão incluídos neste os seguintes insumos: salários (docentes e não-docentes); material permanente; material de consumo; serviços (terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP); prédio; e terreno. O CIE está circunscrito à unidade escolar principal.

Já o custo-adicional à escola (CAE) é o referente às atividades do currículo obrigatório que acontecem em outra escola, a qual será intitulada de “complementar”. Ou seja, o CAE se manifesta quando o desenvolvimento das atividades curriculares não está restrito à unidade escolar principal. Aliás, isso tende a ser tornar cada vez mais comum na educação pública brasileira com o advento da colocação em prática da escola de tempo integral. No caso desta pesquisa, as duas escolas complementares são as seguintes: Escola de Línguas de Brasília (ELB) e Escola Parque de Brasília (EPB). Obviamente, se a escola complementar atende alunos de várias unidades “principais”, o custo total da escola terá de ser rateado de acordo com o número total de alunos. O custo-aluno da escola complementar é calculado com base nos mesmos insumos da escola principal.

Apesar da importância de todos os conceitos destacados no que concerne aos estudos sobre custo-aluno, esta tese aproveita apenas parte dos mesmos, a saber: custos sociais; custos diretos (funcionamento e implantação); custos internos; e adicionais à unidade de ensino. Ao se utilizar apenas os custos sociais, fica claro que todos os itens referentes aos custos privados foram excluídos. Nesse sentido, alimentação, transporte, uniforme e quaisquer outros custeados pelos pais, responsáveis ou pelos próprios alunos não fazem parte desta investigação. A adoção única dos custos diretos, por sua vez, exclui os itens de custos da administração central do sistema (custos indiretos). A maioria dos itens de custos diretos são de funcionamento, a saber: salário de pessoal (docente e não-docente); material permanente; material de consumo; outros insumos (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP). Em relação aos itens de custo direto de implantação apenas terreno e prédio compõem a

pesquisa. E por fim, inclui-se o custo adicional à escola (CAE), tendo em vista que alunos de algumas escolas da amostra cursam parte da carga escolar em outros estabelecimentos de ensino, no caso o Centro de Línguas de Brasília (CLB) e a Escola Parque Brasília (EPB).

2 – CUSTO-ALUNO: UMA REVISÃO DE LITERATURA³¹

A presente revisão de literatura aborda trabalhos de custo-aluno no Brasil, no Distrito Federal e nos Estados Unidos da América (EUA)³². Buscou-se, tanto quanto possível, destacar as seguintes informações sobre os mesmos: título; nome completo do(s) autor(es); tipo de documento (relatório de pesquisa, livro, artigo, dissertação, tese, monografia, etc.); ano e veículo de publicação; ano de coleta de dados; objetivo, ainda que o mesmo não estivesse explícito; amostra (basicamente etapa, segmento ou modalidade das escolas e localidade); insumos (salário de pessoal, material de consumo, material permanente, serviços, prédio, terreno, etc.); tipo de custo (direto de funcionamento; direto de funcionamento e implantação; direto e indireto de funcionamento; outros); procedimentos metodológicos gerais; algumas peculiaridades; e principais resultados. Os dados de custo estão atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas para o dia 1º de setembro de 2009.

Nesse sentido, os propósitos desta revisão de literatura são: a) mapear os estudos de custo-ano, com destaque para a metodologia e resultados; b) identificar os aportes que servem como referência para esta tese e os que se mostrem inadequados; c) apontar limitações dos trabalhos quando possível. Para elaboração deste mapeamento, foi necessário um esforço considerável no sentido de reconstrução/tradução dos textos estudados, a fim de tornar possível a emergência de marcos teórico-metodológicos, bem como a leitura atual dos custos levantados pelas pesquisas. Ou seja, chegou-se a um nível analítico que foi o permitido pelos próprios estudos de custo considerados e de acordo com a intenção de elaborar um mapeamento útil a esta pesquisa e a outros pesquisadores, pelo qual se evitou generalizações que simplificariam demais a diversidade de objetivos, de conteúdos e de procedimentos metodológicos da literatura revisada.

“No Brasil, os primeiros estudos econômicos de custos educacionais foram realizados no começo dos anos 1970” (VERHINE, 2006, p. 233). E é justamente a partir desta década que a presente revisão de literatura começa. Na seção sobre custo-aluno no Brasil estão incluídos 14

³¹ A referência inicial para produção desta revisão de literatura foi a seguinte publicação: VERHINE, Robert E. “Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do Estado da arte”. Revista Educação (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul). Porto Alegre, vol. 21, n.º 35, p. 107-121, 1998.

³² Nos trabalhos que tratam do custo-aluno nos Estados Unidos apenas informações mais gerais estão registradas. Portanto, as especificações que se seguem são referentes aos estudos de custo-aluno no Brasil e no Distrito Federal.

documentos e na referente ao Distrito Federal, quatro. Sobre os 18 documentos (Brasil e DF), vale registrar as seguintes informações: a) somam 1.008 escolas e 236.030 alunos³³; b) há escolas urbanas em todas as pesquisas e rurais em seis (CASTRO e SANGUINETTI, 1978; XAVIER E MARQUES, 1986; GDF, 1986; LUCE e FARENZENA, 1998; FARENZENA, *et al.*, 2004; e VERHINE, 2006); c) apenas quatro³⁴ incluíram na amostra escolas particulares (CASTRO *et al.*, 1978; CASTRO e SANGUINETTI, 1978; MERCHEDE, 1998; e BERNARDO, 2006); d) somente em Castro e Sanguinetti (1978) há escolas de outros países da América Latina. Quanto ao tipo de documento da publicação, tem-se: seis artigos (CASTRO, 1970; ZEVALLOS, 1984; COSTA, 1991; GOMES, 1995; MERCHEDE, 1998; e VERHINE, 2006); sete relatórios de pesquisa (CASTRO *et al.*, 1978; PARO, 1981; XAVIER e MARQUES, 1986; GDF, 1986; LUCE e FARENZENA, 1998; FARENZENA *et al.*, 2004; e FARENZENA e MACHADO, 2005); duas dissertações (FERNANDES, 2006; e BERNARDO, 2006); duas monografias (FABRIS, 2007; e BALLOTTIN, 2007); e um livro (CASTRO e SANGUINETTI, 1978).

Importante destacar que, durante esses quase 40 anos de pesquisa, os enfoques foram iguais e diferentes ao mesmo tempo. Iguais porque os insumos incluídos, de maneira geral, foram os mesmos (custo de pessoal; material de consumo; material permanente; serviços; prédio; e terreno)³⁵. Diferentes devido à forma específica como os itens de custo foram calculados, aliás, desconfia-se que este é o aspecto mais obscuro e confuso dos trabalhos de custo-aluno realizados no Brasil. Quanto às referências teóricas, mais especificamente no que concerne às categorias que permearam as análises, pode-se sustentar que as mesmas estiveram, na maioria das produções, ausentes ou são tão sutis que se tornaram invisíveis. Mas vale comentar algumas características específicas das investigações sobre custo-aluno ao longo dos últimos 40 anos.

³³ Não estão inclusas as escolas da pesquisa de Xavier e Marques (1986) e nem os alunos de várias pesquisas (XAVIER E MARQUES, 1986; COSTA, 1991; LUCE e FARENZENA, 1998; FERNANDES, 2006; BERNARDO, 2006; VERHINE, 2003; FABRIS, 2007; BALLOTTIN, 2007; CASTRO *et al.*, 1978).

³⁴ GOMES (1995), a rigor, também realiza pesquisa no âmbito privado. Ele estima o custo-aluno do Programa de Jovens e Adultos da Universidade Católica de Brasília (UCB). Contudo, trata-se da estimativa do custo-aluno em postos de atendimento, e não escolas.

³⁵ Ao que tudo indica, vários trabalhos adotaram o *método de ingredientes*. “Esta abordagem parte do geral para o específico, via desagregações consecutivas, até o ponto em que se possa identificar, sem ambigüidade, o valor-custo de cada ingrediente (ou recurso) necessário para implementar o programa ou intervenção sob análise. Uma vez especificados todos os ingredientes, eles poderão ser avaliados pelo conceito de oportunidade. Agregando-se novamente, ou seja, somando-se os valores unitários obtidos dos ingredientes, tem-se o custo total da intervenção” (VERHINE, 2006, p. 238, com base em LEVIN, 1983). *Nota: o método de ingredientes não é citado explicitamente nos trabalhos de custo-aluno.*

Na década de 1970, os trabalhos de custo-aluno, ao que parece, enfocam a escola numa perspectiva mais utilitarista. Em alguns documentos, expressões como “utilização a nível ótimo” dos recursos materiais e humanos e controle das horas de trabalho dos professores resumem bem a influência da teoria do capital humano³⁶. Com um discurso a favor de uma educação eficiente e de utilização ótima dos recursos humanos e materiais, os pesquisadores da década de 1970 expressam limitada clareza sobre a escola como espaço pedagógico complexo e diferente da fábrica. Enfim, a educação é diretamente articulada com o desenvolvimento econômico do país, sob pena dos investimentos em educação não compensarem. O princípio da escassez é a base de tal abordagem.

Segundo Verhine, vários trabalhos publicados no começo dos anos de 1970 (LEVY, CAPRINO e NUNES, 1970; ASSIS e OLIVEIRA, 1972³⁷; e CASTRO, 1973) “são exemplos de investigações pioneiras e metodologicamente rigorosas que buscaram mensurar custos a partir de uma perspectiva econômica ortodoxa” (2006, p. 233). Verhine sustenta também que, “no fim dos anos de 1970, este tipo de análise caiu em descrédito, na medida em que perspectivas marxistas assumiram uma situação de predominância no seio da comunidade acadêmica” com foco na “luta de classes em vez da escassez e interpretavam os custos mais como produtos de manipulação política do que como uma consequência da limitação de recursos” (2006, p. 233). No entanto, os trabalhos da década de 1980 citados aqui, à exceção de Paro (1981)³⁸, não parecem ratificar a afirmação anterior sobre a mudança de foco a partir do final da década de 1970. Portanto, não há indícios da presença da perspectiva marxista, e muito menos do que seria seu elemento central: a luta de classes. As categorias marxistas são inexistentes ou tão superficiais que se tornam invisíveis e extremamente frágeis ao longo da imensidão de números e dos, em alguns momentos, confusos dados estatísticos dos trabalhos de custo-aluno do citado período.

Enfim, os trabalhos da década de 1980 sobre custos educacionais não colocam em questão, pelo menos nos trabalhos pesquisados, quaisquer debates mais aprofundados acerca dos possíveis equívocos da lógica e desejo técnico-utilitarista da educação; não rompem com a perspectiva econômica ortodoxa da década de 1970, e mais do que isso: estão longe de poderem ser considerados trabalhos marxistas. Obviamente, tal fato está em contradição com as ações e

³⁶ Apenas Paro (1981) destaca esta teoria, mas para criticá-la. Registre-se que a crítica foi extremamente amena.

³⁷ Referência não encontrada.

³⁸ Faz-se mister esclarecer que, conforme já registrado, Paro (1981) faz crítica amena à Teoria do Capital Humano e insere de forma bastante tímida argumentos “marxistas”. *Nota: provavelmente isso se deve às restrições estabelecidas pelo financiador da pesquisa, o Estado de São Paulo.*

discussões que embalaram a redemocratização do Brasil na década de 1980, e que resultaram na retomada das liberdades democráticas mescladas de nuances marxistas. Considerando que isso seja um fato, e não um equívoco de interpretação, a hipótese é que a influência da economia ortodoxa nestes trabalhos não tenha tido tempo de ser redimensionada, colocando assim os estudos sobre custo-aluno em descompasso com outras produções de viés marxista na educação e nas ciências sociais na década de 1980.

A mudança de foco em estudos de custo-aluno tem início apenas na década de 1990, quando o tensionamento das políticas públicas parece ter sido incorporado e explicitado de maneira mais veemente. Os autores de trabalhos sobre custo-aluno nas décadas de 1990 e 2000, embora utilizem basicamente os mesmos componentes de custos dos trabalhos anteriores, analisam de maneira mais incisiva a influência da política nas políticas públicas de financiamento e, por consequência, no custo-aluno. As condições de oferta educacional passam a ser foco de preocupação, e não apenas os custos. Além disso, a legislação em vigor também passa a fazer parte das análises, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/96), a Emenda Constitucional n.º 14/96, a Lei n.º 9.424/96 (Lei do Fundef) e outras. Enfim, os anos de 1990 e 2000 marcam um novo olhar no âmbito dos estudos de custo-aluno. Importante registrar que a dimensão estatística de tratamento não é tão complexa, se comparada aos trabalhos das décadas de 1970 e 1980, mas a dinâmica e a realidade do espaço escolar são melhor reconhecidas. De qualquer forma, à exemplo das pesquisas de 1980, não são, a rigor, trabalhos marxistas, ainda que em alguns casos fique clara a defesa da esfera pública educacional de forma mais veemente. Em síntese: o marxismo nunca teve espaço cativo nos trabalhos de custo-aluno no Brasil. Talvez por falta de clareza, na década de 1980, e pelo advento das ondas pós-modernas, na década de 1990.

A seguir, apresentação dos vários estudos sobre custo-aluno no período de 1970 a 2007. Conforme já destacado, diferente de outras revisões de literatura, cita-se o título, nome completo do(s) autor(es), revista e/ou livro, ano de publicação, de coleta de dados, bem como outras informações.

2.1 – Custo-aluno no Brasil

O primeiro documento que compõe esta parte da revisão de literatura é o artigo *O problema dos custos em educação: estudo de caso*, de Cláudio de Moura Castro, publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, em 1970. A pesquisa foi realizada em duas escolas municipais urbanas de educação primária em Itabirito, município do Estado de Minas Gerais, tendo como referência o período de 1967/1968. Insumos³⁹ considerados: custo de mão-de-obra (pagamento de professores e pessoal administrativo); custos com materiais⁴⁰ (equipamento de limpeza, contas de utilidade pública e material didático de uso coletivo); material de uso individual⁴¹ (lápiz, cadernos, livros, etc.); prédio escolar⁴² (juros sobre o capital empatado e manutenção); equipamentos da escola; e administração do sistema escolar. Nesse sentido, a pesquisa é de custo direto e indireto de funcionamento e implantação em escolas primárias. No que se refere aos procedimentos de levantamento de dados, adotou-se: a) coleta *in loco* (salários [livro de contabilidade das escolas]; custos com material⁴³ [armazém da esquina]; material de uso individual [entrevistas com professoras primárias que tinham filhos em idade escolar]); b) construção de hipótese⁴⁴ (prédio); c) documentação oficial do governo⁴⁵ (equipamentos de escola); d) imputação (administração do sistema escolar).

Além dos insumos, faz-se mister destacar o seguinte: primeiro, as duas escolas da amostra são urbanas e as maiores da cidade (dois terços dos 319 alunos de Itabirito estavam

³⁹ A categoria “insumos de custo” tem uma ampla lista de termos que a caracteriza, a saber: itens de custo (esta tese); componentes de custo educacional (PARO, 1981); “rubricas” (ZEVALLLOS, 1984); categorias de custo (CASTRO *et al.*, 1978); categorias dos componentes de custo (VERHINE, 2006). *Nota: cada um dos insumos será redigido tanto quanto possível de acordo com os termos usados pelos autores das pesquisas.*

⁴⁰ Supõe-se que este item de custo seja equivalente ao que hoje é conhecido como *material de consumo*, mas que neste caso incluiria também os serviços de água, energia elétrica e telefone. Estes em várias outras investigações são tidos como serviços.

⁴¹ Nos dias de hoje, o mesmo que material de consumo.

⁴² Ao detalhar este item, o autor inclui o custo do terreno. Contudo, nas tabelas e quadros o terreno não é listado.

⁴³ Este item de custo inclui equipamento de limpeza e material didático de uso coletivo que, provavelmente, seriam incluídos no item de custo *material de consumo, nos dias de hoje*. Ao que tudo indica, estes itens de custo foram determinados por intermédio de pesquisa feita pela escola no armazém local, durante o período de um ano. Já quanto ao outro item de custo citado (contas de utilidade pública), nada foi mencionado.

⁴⁴ A explicação de Castro sobre como foi calculado o custo do prédio escolar é extremamente confusa, até porque o custo do terreno, o qual não foi listado como um dos itens de custo da pesquisa, é somado ao do prédio. *Nota: é possível que isso se deva à limitação de páginas imposta (pela Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos) para a publicação da pesquisa.*

⁴⁵ Com base “em concorrências públicas feitas pelo CESE (Comissão Estadual do Salário Educação) para compra de móveis escolares para equiparar as suas unidades recém-construídas, calculamos os custos de equipamento de uma escola modal” (CASTRO, 1970, 54).

matriculados nestes estabelecimentos de ensino); segundo, foi extremamente difícil obter informações estatísticas precisas sobre prédios e equipamentos escolares em função da multiplicidade de organismos responsáveis pela construção e reforma das escolas e compra dos equipamentos no Estado de Minas Gerais; terceiro, informações mais específicas, tais como número de alunos por sala, por docente, condições dos prédios escolares e outras não constam no artigo.

Quanto aos resultados da estimativa de custo, a curiosidade fica por conta da baixa (quando comparada com outras pesquisas) e da alta participação do custo de mão-de-obra e do prédio escolar, respectivamente, no custo-aluno total (R\$ 1.040,89⁴⁶): a mão-de-obra participa com 45% (R\$ 477,35⁴⁷) e o prédio escolar com 38% (R\$ 404,42). O Gráfico 2.1.1 mostra estes e outros dados.

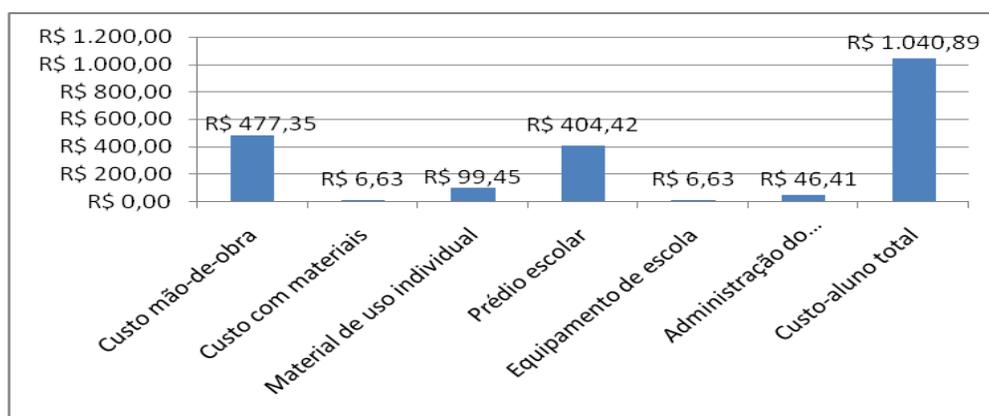


Gráfico 2.1.1 – Custo-aluno total e participação de cada um dos itens de custo em valores monetários (reais).

Fonte: Castro (1970).

Notas: valores atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1967: 6,629893099); Administração do ... = Administração do Sistema.

A perspectiva analítica do trabalho não fica clara. No entanto, devido à forma como a taxa de retorno foi abordada, é bem possível que o custo-benefício da oferta educacional pública seja a base da tentativa de análise. Destaque-se que a análise de dados sobre o município de Itabirito é feita juntamente com dados de Belo Horizonte.

⁴⁶ O custo-aluno total estimado por Castro é de Cr\$ 157,00. Os valores em reais foram atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi dezembro de 1967 (índice: 6,629893099).

⁴⁷ O custo original de mão-de-obra estimado por Castro é de Cr\$ 72,00. Os valores em reais foram também para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi dezembro de 1967 (índice: 6,629893099).

Castro anota ainda que “a educação mobiliza um montante extraordinariamente grande de recursos e, inevitavelmente, considerações econômicas ocupam um lugar importante” (1970, p.57), mas pondera a necessidade de atentar também para os aspectos pedagógicos quando da tomada de decisões. Podemos dizer que essa é uma argumentação oportuna e atual, uma vez que vincula custos a condições pedagógicas nas decisões políticas quanto à oferta escolar.

O segundo documento é a pesquisa *Custos e Determinantes da Educação na América Latina*⁴⁸, organizada⁴⁹ por Cláudio de Moura Castro e Jorge A. Sanguinetti, e publicada em 1978. Financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), envolveu treze institutos de dez países e trata de questões mais amplas do que custo-aluno, a saber: determinantes de rendimento escolar e níveis de escolaridade. A amostra é composta de 450 (número aproximado) escolas públicas e privadas de educação primária e secundária (“acadêmico”; profissional [técnico, industrial, agropecuário, normal, comercial, pescueiro) das capitais da Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia e México⁵⁰. “Foram amostradas em cada país entre cinquenta e cem escolas [rurais, semi-urbanas e urbanas; primárias e secundárias; públicas e privadas; grandes e pequenas], com um total que flutuou entre dois mil e três mil estudantes” (CASTRO E SANGUINETTI, 1978, p. 37). Insumos considerados: recursos humanos; material de consumo e materiais⁵¹ (materiais de limpeza e conservação; serviços de terceiros; manutenção dos equipamentos; materiais de papelaria e de sala de aula; matérias-primas para laboratórios e oficinas); serviços de capital (prédio, terreno e equipamento); gastos pessoais diretos (custos privados); custo de oportunidade. Trata-se de uma pesquisa de custo direto de funcionamento e implantação em escolas primárias e secundárias, com o detalhe que os custos privados foram incluídos. Os procedimentos gerais do levantamento de dados que tratam dos custos são bastante genéricos. Não existem informações mais específicas sobre

⁴⁸ Talvez seja importante registrar o pedido de desculpas dos autores pela falta de tempo para realização de análises mais qualificadas e pela insuficiente qualidade de alguns trabalhos produzidos pelos institutos. “Esperávamos mais em alguns casos e sabíamos que isso podia ter sido possível. O que temos, todavia, é uma coleção de pesquisas com uma qualidade média aceitável...” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 8). *Comentário: a afirmação vale pela sinceridade dos autores.*

⁴⁹ O trabalho teve a colaboração de Sandra M.C.S. Carneiro e Lúcia R. dos Santos Guarany.

⁵⁰ “Participaram da pesquisa os seguintes países: Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia e México. No curso do presente ano, o Brasil está realizando também uma pesquisa semelhante” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 10). No entanto, os quadros disponíveis sobre os custos incluem apenas os seguintes países: Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai. Além disso, Brasil e Chile foram citados várias vezes ao longo do texto.

⁵¹ Na pesquisa consta *material de consumo e materiais*. O motivo não é esclarecido.

número de alunos por sala, por docente, por não-docente, etc. Apenas algumas características físicas do prédio escolar são tratadas, e ainda assim de forma bastante superficial.

Quanto aos resultados da investigação, observa-se desigualdade, principalmente entre Argentina e os demais países⁵². Enquanto o custo-aluno primário na Argentina é de \$500,24, na Colômbia, Equador e Paraguai são de \$36,88, \$87,80 e \$63,66, respectivamente. A diferença a mais para a Argentina em relação à Colômbia, país com menor custo-aluno dentre todos, é de 1.256,40%. Mesmo quando a Argentina é comparada com o México, país com segundo maior custo-aluno, observa-se diferença a mais para Argentina de 276,46%. O Gráfico 2.1.2 a seguir mostra o custo-aluno em dólar nos cinco países na educação primária.

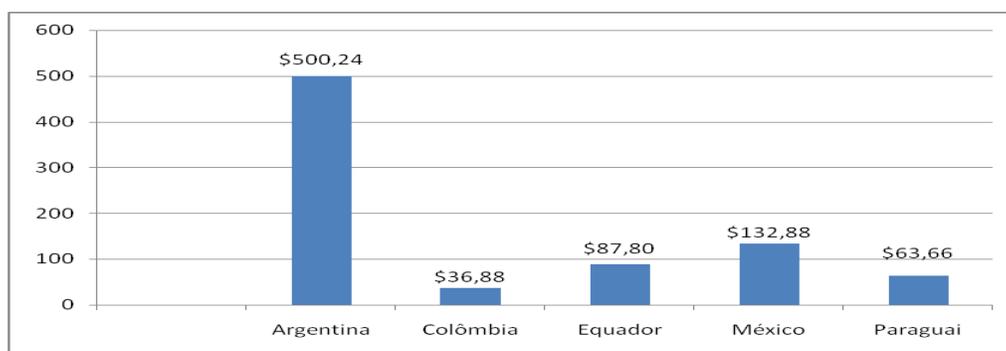


Gráfico 2.1.2 – Custo-aluno ano primário em escolas públicas das capitais da Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai – 1971/1975.

Fonte: Castro e Sanguinety (1978) com base na Pesquisa ECIEL.

Nota: Argentina, México e Paraguai = dados de 1975; Colômbia = dados de 1973.

No “nível” secundário⁵³, a Argentina também exibe custo-aluno bem acima dos demais países. No entanto, a distância deste país em relação ao de custo-aluno mais baixo não é tão acentuada como no primário. O custo-aluno secundário da Argentina (\$881,61) é “apenas” 595,88% mais elevado que o do Paraguai (\$126,69), que tem o custo-aluno mais baixo. Mas quando a Argentina é comparada com o México, país que tem o segundo maior custo, a diferença é próxima à encontrada no custo-aluno primário, a saber: 247,78% (no primário foi de 276,46%). O Gráfico 2.1.3 mostra o custo-aluno na etapa secundária na Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai.

⁵² Atente-se que os países incluídos aqui (Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai) são diferentes dos países anunciados pelos autores como constituintes da pesquisa (Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia e México).

⁵³ Equivalente à etapa ensino médio atualmente.

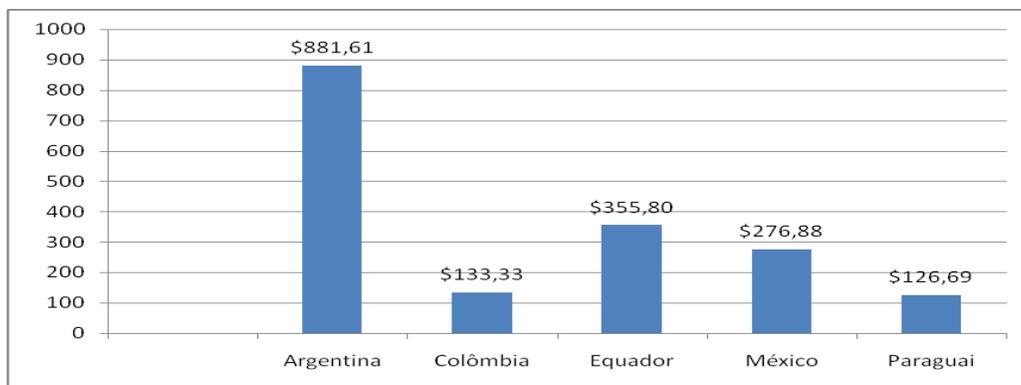


Gráfico 2.1.3 – Custo-aluno ano secundário em escolas públicas das capitais da Argentina, Colômbia, Equador, México e Paraguai – 1971/1975.

Fonte: Castro e Sanguinety (1978) com base na Pesquisa ECIEL.

Nota: Argentina, México e Paraguai = dados de 1975; Colômbia = dados de 1973.

A perspectiva analítica do trabalho é tão ou mais difícil de identificar do que o objetivo. Em princípio, a impressão é que o trabalho será de cunho analítico-descritivo-qualitativo, uma vez que o sentido e o papel da educação são abordados por intermédio de autores como Paulo Freire e Ivan Illich⁵⁴. Mas o enfoque muda rápido e abruptamente quando os fatores humanos e materiais da educação são discutidos com base nas matrizes teóricas da Teoria do Capital Humano. Equidade, eficiência e capacidade ociosa nas escolas passam a prevalecer nos argumentos. E no que parece ser a linha argumentativa, a seguir algumas afirmações que definem e resumem bem o conteúdo do documento: a) há pouco nexos entre o aprendizado do aluno e o nível de escolarização do professor⁵⁵; b) há apenas uma ligeira melhora de rendimento em função de professores mais experientes⁵⁶; c) somente os alunos de classe baixa são afetados positivamente quando as turmas são menores; d) a presença de equipamentos e aulas de ciências e compreensão de leitura beneficiam mais alunos da classe baixa do que alunos da classe média e alta; e) “em muitos casos [para os mais pobres] mesmo, será mais apropriado financiar o ensino integralmente com fundos públicos” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 65); f) há muito controle sobre os recursos materiais e quase nenhum sobre os recursos humanos; g) “ao aumentar

⁵⁴ Na verdade, com os “olhos” de hoje é quase impossível relacionar a parte inicial da pesquisa com um de seus autores, a saber: Cláudio de Moura Castro.

⁵⁵ É citada a seguinte referência: HANUSHEK, Eric. *Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: estimating and using macro data*. In *American Economic Review* (maio de 1971), p. 283. Nota: os professores com mais escolaridade só seriam bons porque, em geral, escolhem as “melhores” turmas onde estão os “melhores” alunos; fora isso, seriam como quaisquer outros.

⁵⁶ Segundo os autores, as faixas de tempo de serviço que sugerem máximo rendimento diferem de país para país. Exemplo: na Argentina = 13 a 20 anos; no Paraguai = 6 a 10 anos.

a relação aluno/professor, encontramos vantagens previsíveis e sólidas no lado dos custos, enquanto que a redução na qualidade do ensino oferecido [em função da diminuição ou aumento da relação aluno/professor] é uma mera possibilidade não confirmada pelas pesquisas existentes no campo” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 79); h) “as escolas recordistas de custos altos não são, em geral, melhores do que as demais na qualidade ou variedade do seu capital: são apenas insuficientemente utilizadas” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 79). Como se pode observar, há conclusões que não poderiam ser tiradas de uma pesquisa tão limitada no tempo, no espaço e no seu escopo; no mínimo seria necessário, para sustentar essas “constatações”, um estudo longitudinal, com uma amostra bem mais representativa e que considerasse os contextos sócioeconômico e educacional de forma mais aprofundada.

O terceiro documento é o *Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*, datado de 1981, e coordenado por Vitor Henrique Paro⁵⁷. Objetivo geral: implantar a Lei 5.692/71 “no que se refere à racionalização crescente da alocação de recursos da Pasta” (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo). Objetivos específicos: “otimizar a relação entre o custo e a eficiência do sistema; subsidiar a elaboração dos planos plurianuais e os orçamentos-programas; oferecer elementos para a avaliação dos retornos do sistema”. A amostra contou com 66 escolas públicas⁵⁸ estaduais de 1º e 2º Graus, sendo 37 de municípios de São Paulo-interior, 15 de São Paulo-exterior e 14 de São Paulo-capital. “É uma amostra relativamente pequena mas que representa um bom grau de aderência quanto às variáveis populacionais importantes para este estudo” (GATTI⁵⁹ in PARO, 1982, p. 32). Variáveis: a) região (São Paulo-interior; São Paulo-exterior e São Paulo-capital); b) área econômica (predominantemente industrial; predominantemente agrícola; e equilíbrio setorial) apenas para os municípios do interior e de São Paulo-exterior; c) níveis de ensino oferecido (1ª a 4ª; 1ª a 8ª; 1ª a 8ª e 2º Grau; 2º Grau; CEI); d) número de turnos em funcionamento (1, 2, 3 ou 4); e) número de turmas; f) renda *per capita* apenas para as escolas de São Paulo-capital; g) níveis de carência dos

⁵⁷ Em algumas publicações, este documento é referenciado da seguinte forma: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Estudo Comparativo de Custo-Aluno nos Diversos Graus e Modalidades de Ensino*. SEE/SP, São Paulo, 1981. Ou seja, sem a consideração de Vitor Henrique Paro como coordenador. Nota: nesta pesquisa optou-se por dar crédito ao coordenador.

⁵⁸ Contudo, faz-se mister destacar que foi realizado também levantamento de dados de custo em três escolas privadas conveniadas. Tais informações aparecem como apêndice. Os resultados nas três escolas foram os seguintes: custo-aluno matriculado (R\$ 6.844,47; R\$ 9.140,32; R\$ 4.846,66); custo-aluno promovido (R\$ 8.562,06; R\$ 11.222,69; R\$ 6.886,15). Atualização pelo IGP-DI. Mês de dezembro de 1980 (índice: 0,132073774).

⁵⁹ Bernardete Angelina Gatti porque ela foi a responsável pela redação do capítulo “Delineamento da Amostra”.

alunos (apenas 54 escolas da amostra); h) hierarquia funcional. Insumos⁶⁰ considerados: pessoal⁶¹ (pessoal docente em exercício⁶²; pessoal em função técnica⁶³; e pessoal em função administrativa⁶⁴); material de consumo (material didático; serviços de utilidade pública [água e esgoto; eletricidade; gás; e telefone]; material de consumo em geral⁶⁵; e despesas sociais⁶⁶); equipamentos; terreno; e prédio. Trata-se de uma pesquisa de custo direto de funcionamento e implantação em escolas públicas de 1º e 2º Graus. Em relação aos procedimentos de levantamento de dados dos insumos, a coleta *in loco* na escola proveu apenas “... dados relativos a cargos e funções, categoria funcional, padrão e carga-horária do pessoal da escola...” (PARO, 1981, p. 52), e não os valores dos salários (este foi calculado com base nas tabelas de vencimento dos servidores estaduais⁶⁷). Não foi possível também coletar informações sobre os elementos da

⁶⁰ São chamados de componentes do custo educacional. Na publicação, os componentes estão assim divididos: a) despesas de capital (terreno, prédio e equipamentos); b) despesas correntes (despesas de pessoal e despesas de material de consumo); c) e despesas sociais (assistência nutricional; assistência médica; assistência odontológica). *Nota: optou-se por citá-los na revisão de literatura de acordo com os outros trabalhos para facilitar possíveis comparações.*

⁶¹ Um quarto tipo de custo, citado por Paro, mas não incluído, foi o dos funcionários lotados e licenciados ou afastados, posteriormente intitulados de *custo-aluno/ano do pessoal lotado sem exercício de atividades na escola*. A adoção de tal procedimento, ou seja, de considerar para efeito de cálculo apenas os que estão em exercício, é reivindicado por Velloso (1991), no que concerne ao custo-aluno nas universidades federais, tendo em vista a grande quantidade de funcionários que assumem cargos nos órgãos públicos ou são afastados para estudo, mas que mesmo assim são computados no item pessoal. Segundo Velloso, isso resultaria em distorções significativas, uma vez que o custo de pessoal responde por grande parte do custo-aluno total. *Nota: nesta pesquisa, 2% dos funcionários que constavam na folha oficial de pagamento das escolas, simplesmente, não atuavam nas mesmas. Motivos: Licença para Tratamento de Saúde (LTS), Licença Gestante (LG), Licença para Tratar de Assuntos Particulares (LIP), funcionários em transição para outros estabelecimentos de ensino e outros. Isso reforça a necessidade de excluir dos cálculos o “pessoal lotado sem exercício nas escolas” (leia-se que não tem função), o que pode ser muito bem feito quando a coleta é realizada “in loco”.*

⁶² O custo-aluno de pessoal sem exercício também foi calculado e citado de forma breve no final do documento. Segundo o autor, o objetivo disto foi “... detectar quanto ela [a despesa] acrescenta aos gastos da escola” (PARO, 1981, p. 105). Constatou-se que o custo-aluno do pessoal lotado sem atividade correspondeu a 5,7% do custo-aluno do pessoal em atividade.

⁶³ Pessoal em função técnica = “... todos aqueles que, na unidade escolar, trabalham ligados ao processo de ensino nas funções de supervisão, orientação ou coordenação desse processo, sem, todavia, estarem ministrando aulas. Assim estão aí incluídos o orientador educacional, o coordenador pedagógico, o psicólogo e o orientador de educação moral e cívica” (PARO, 1981, p. 18).

⁶⁴ Pessoal em função administrativa = “... foi dividido em dois grupos: cargos gerais, onde se incluem o diretor, o auxiliar de administração e todo o pessoal da burocracia da escola; secretário, datilógrafos, etc.; e funções subalternas, onde estão incluídos porteiros, auxiliares, inspetores de alunos; faxineiros, serventes, zeladores, etc.” (PARO, 1981, p. 18). *Nota1: destaque para o termo “subalternos”, que parece expressar bem como parte dos trabalhadores em educação eram tratados há três décadas atrás. Nota 2: em alguns municípios do Noroeste de Minas Gerais (Arimos, Buritis e Unai), o que atuam nas funções “subalternas” são chamados “serviçais”.*

⁶⁵ Existe dúvida quanto ao serviço de terceiros, o qual foi incluído nesta subcategoria. É que não fica claro se os materiais para realização destes serviços é que foram incluídos ou se os próprios serviços em si (pagamento da mão-de-obra, inclusive).

⁶⁶ Assistência nutricional, assistência médica (não inclusa) e assistência odontológica.

⁶⁷ A referência de coleta foi novembro de 1980, mas as atualizações feitas consideraram dezembro de 1980.

realidade escolar, tais como “... percentagens de aprovação, evasão e repetência, acervo da biblioteca, ocupação e ociosidade de laboratórios e oficinas, índices de absentéismo, etc.”, além de detalhes acerca de recursos materiais adquiridos pela APM ou doados (GATTI⁶⁸ in PARO, 1981, p. 36). Contudo, “... a relação e a quantidade dos equipamentos [à exceção dos equipamentos de laboratórios e oficinas] foram, em geral, fornecidas adequadamente pelos estabelecimentos de ensino” (PARO, 1981, p. 49). Os demais dados (prédio e terreno⁶⁹; equipamentos de laboratório e oficinas; serviços de utilidade pública; e despesas sociais) foram coletados junto a outros órgãos do governo⁷⁰. Chama a atenção o fato da base de cálculo do custo-aluno ter sido os alunos promovidos⁷¹.

Em que pesem os objetivos da pesquisa, os quais têm muito a ver com categorias ligadas ao custo-benefício, a perspectiva de análise parece desafiar, ou pelo menos, relativizar esta abordagem. Eis algumas afirmações que parecem evidenciar tal suspeita: a) os métodos de dispêndios importados da indústria são tidos como limitados quando aplicados à educação; b) o custo de oportunidade é tido como entidade *fantasmagórica* e pouco relacionado ao custo real na área educacional, a qual teria natureza diversa do mercado; c) os diretores não podem ser responsabilizados pela falta de informações sobre recursos humanos e materiais, e sim considerados parte de um problema complexo⁷².

Algumas peculiaridades da pesquisa merecem destaque. Os equipamentos dos laboratórios e das oficinas que “... estavam em completo desuso (ou por inadequação ou por não haver, por exemplo, a habilitação profissional a que eles se referem)...” (PARO, 1981, p. 51) não foram computados. Não foi realizada pesquisa de mercado, sendo os valores dos equipamentos fornecidos pelos órgãos de governo a partir de uma situação ideal e, ao que tudo indica, com

⁶⁸ Esta informação é de Bernardete Angelina Gatti, conforme já registrado, responsável pela redação do capítulo “Delineamento da Amostra”.

⁶⁹ O terreno é citado como insumo, mas não aparece nos quadros de custo. Portanto, fica a dúvida se o mesmo foi incluído na pesquisa para efeito de cálculo do custo-aluno.

⁷⁰ Prédio e terreno (Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo S/A – CONESP); equipamentos de laboratório e oficinas (Grupo Especial de Trabalho do Ensino Profissionalizante – GETEP); serviços de utilidade pública (Divisões de Finanças da Coordenadoria de Ensino do Interior e Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo – COGSP); despesas sociais (Departamento de Assistência Escolar – DAE).

⁷¹ Na pesquisa consta também o cálculo do custo-aluno com base na matrícula total, a qual fica a dúvida se é a inicial ou a final. Tal peculiaridade foi também apontada por Verhine (2006).

⁷² Assertiva da professora Bernardete Angelina Gatti no capítulo “O Delineamento da Amostra”.

valores monetários atualizados para dezembro de 1980⁷³. A pesquisa adotou o número de alunos promovidos, e não os matriculados, como divisor dos custos, o que resultou em compensação do custo-aluno mais baixo nas escolas da capital localizadas em bairros de classe D (mais carentes). Isso se deve, obviamente, ao número de alunos promovidos serem (relativamente) menor nestas escolas. Foi evidenciada pouca participação do pessoal “não-docente” (função técnica e na função administrativa), no custo-aluno total, conforme mostra o Gráfico 2.1.4. O pessoal técnico (supervisores; orientadores educacionais; coordenadores pedagógicos; e orientadores de educação moral e cívica) participa com apenas 1,71% do custo-aluno total. Já o custo do pessoal administrativo (diretores; auxiliares de administração; secretários; datilógrafos; porteiros; inspetores de alunos; faxineiros; serventes; zeladores, etc.) representa 16,69% do custo-aluno total. Ou seja, dos 75,03% do custo de pessoal (docentes; técnicos; e auxiliares de administração), apenas 18,40% são referentes aos que seriam os não-docentes⁷⁴. O número de alunos por profissional é bem coerente com os percentuais: 26 alunos por docente; 83 alunos por pessoal administrativo; e 1.000 alunos por pessoal técnico.

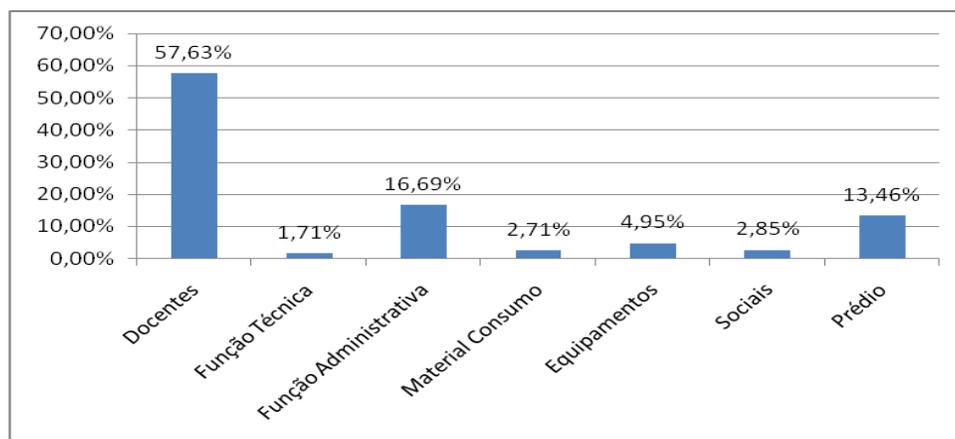


Gráfico 2.1.4 – Participação percentual dos componentes de custo no custo-aluno total em escolas públicas estaduais paulistas – 1980.

Fonte: Paro (1981).

⁷³ Apenas no apêndice, onde os dados das três escolas conveniadas são apresentados, é que consta vaga informação sobre atualização e conversão de valores. *Nota: no entanto, o autor afirma que tal procedimento teria sido adotado para as escolas públicas e que constaria no Capítulo 5 (O Cálculo do Custo Aluno/Ano) do relatório.*

⁷⁴ Não pretendo iniciar discussão neste momento acerca dos resultados desta tese, mas vale registrar o seguinte: a participação dos não-docentes nas escolas públicas do Distrito Federal é bem mais expressiva. O destaque, como se verá, fica por conta da educação infantil. A este respeito, poder-se-ia perguntar: mudaram-se os tempos? Ou isso se deve a mais uma especificidade do ensino público do Distrito Federal? Poder-se-ia questionar também acerca desta maior participação dos não-docentes no custo-aluno total e os resultados para a qualidade de ensino, mas esta pergunta não quero fazer; pelo menos, não agora.

Outra peculiaridade diz respeito à significativa participação de pessoal técnico e administrativo das escolas da classe D (renda mensal familiar *per capita* dos alunos de R\$ 65,77 a R\$ 92,45)⁷⁵ no custo-aluno total, a saber: 13,53% e 22,30%, respectivamente. Ou seja, os não-docentes (pessoal técnico e administrativo) participam com 35,83% do custo-aluno total nas escolas da classe D contra 18,40% quando se trata do custo-aluno total de todas as classes juntas. Na Classe A (renda mensal *per capita* de R\$ 171,83 a R\$ 278,94), a participação é de 0,87% e 13,15% para pessoal técnico e administrativo, respectivamente. O Gráfico 2.1.5 mostra os detalhes dos percentuais das classes A e D. Ou seja, os não-docentes participam mais do custo-aluno total nas áreas carentes. Mas como não há informação acerca da quantidade de funcionários (docentes e não-docentes), é impossível saber se tal fato se deve à quantidade ou ao nível salarial⁷⁶.

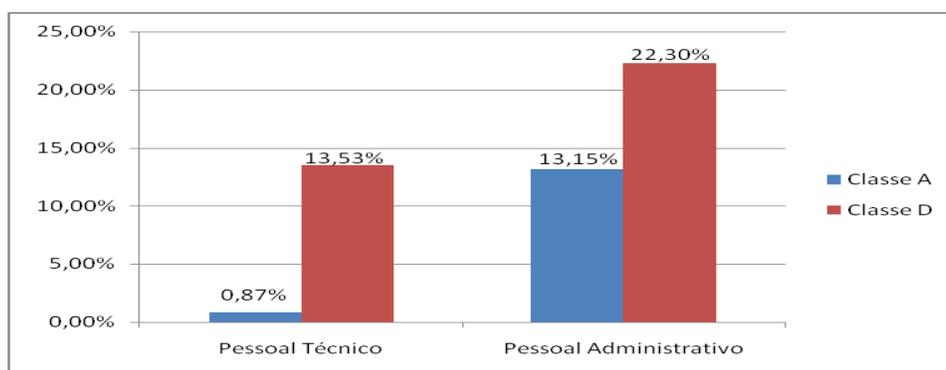


Gráfico 2.1.5 – Participação percentual do pessoal técnico e administrativo das classes A e D no custo-aluno total em escolas públicas paulistas – 1980.

Fonte: Paro (1981).

E uma última descoberta diz respeito à diminuição do custo-aluno à medida que aumenta o número de alunos. Nesse sentido, “... certamente [ocorre] economia de escala [nas] escolas que contam com maiores contingentes de alunos ...” (PARO, 1981, p. 88).

⁷⁵ Este e outros valores em reais de Paro (1981) foram atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1980: 0,132073774).

⁷⁶ Aqui vem à tona um problema que será melhor abordado posteriormente nesta tese, a saber: a limitação de se analisar dados de custo por intermédio de percentuais, e não com base em valores monetários.

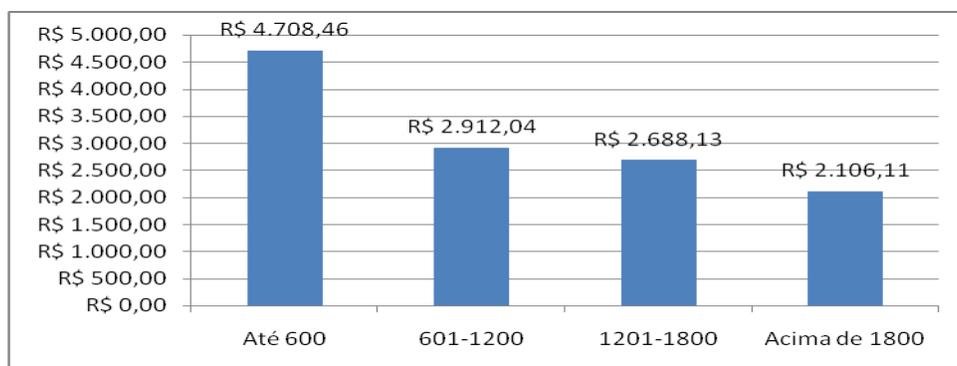


Gráfico 2.1.6 – Custo-aluno em escolas públicas paulistas de acordo com o número de alunos - 1980.

Fonte: Paro (1981).

Nota: valores atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1980: 0,132073774).

O quarto documento é de autoria de Tânia Catarina Aita Zevallos. Título: *Análise de custo nas escolas públicas de 1º grau, Santa Maria – RS*⁷⁷. Os anos de 1983 e 1984⁷⁸ são as referências de coleta de dados, mas a publicação acontece em 1984, na Revista Educação da Universidade Federal de Santa Maria. Os objetivos da investigação são: “1) estimar os custos sociais por aluno/ano do ensino público regular de 1º grau do Município de Santa Maria; 2) verificar variações nos custos de acordo as diferentes dotações de recursos observadas nas escolas, segundo o tipo de ensino nelas oferecido e sua área de localização; 3) associar as variações de custo aluno/ano com a) as condições sócioeconômicas das famílias dos estudantes, b) a capacidade de operação da escola e c) com as taxas de desperdício educacional (evasão e reprovação) nela constatadas; e 4) detectar implicações que os três objetivos anteriores possam ter para o melhoramento da utilização dos recursos disponíveis nas escolas sem perder de vista a qualidade do ensino nelas oferecido” (ZEVALLOS, 1984, p. 209). Mas ao que parece, o objetivo é melhor sintetizado da seguinte forma: mostrar o preço da ineficiência nas escolas segundo o seu tipo e localização. Fizeram parte da amostra de pesquisa oito escolas (44,4% dos estabelecimentos de ensino) públicas de 1º grau do município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul. As escolas foram agrupadas por tipo (1ª a 4ª; 1ª a 5ª; 1ª a 6ª; 5ª a 8ª; 1ª a 8ª) e área

⁷⁷ Segundo a autora, “para mais informação detalhada sobre o estudo realizado, ver os relatórios de pesquisa, sob o mesmo título, apresentados ao CNPq em fev./1985, ao Instituto da Unesco para a Educação em Hamburgo, R.F.A. ou à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UFSM” (ZEVALLOS, 1984, nota de rodapé, p. 209). Nota: não foi possível ter acesso a tal documento.

⁷⁸ Importante: a atualização dos custos pelo IGP-DI considerou como referência dezembro de 1984, embora a Tabela 1 da autora, na qual constam todos os itens de custo, esteja o ano de 1983. É que a atualização para dezembro de 1983 resultaria em valores elevadíssimos para a realidade do país na época. Além disso, no artigo há informações de 1985. Ou seja, permanece a dúvida acerca de quando os dados, em especial os de salário, foram coletados.

de localização (periferia e centro). Insumos (a autora chama de “rubricas”) considerados⁷⁹: a) custos de mão-de-obra⁸⁰; b) despesas de consumo, na qual se inclui materiais de consumo e serviços prestados (água; energia elétrica; e outros); c) custos dos serviços de capital (prédio, terreno e equipamentos); d) custos pessoais dos alunos⁸¹. O componente de custo mão-de-obra é dividido em quatro “categorias”: 1ª) docentes (apenas os regentes); 2ª) serviços administrativos (diretor; secretária; mecanógrafo; e servidores de conservação e limpeza); 3ª) técnico-pedagógicos (supervisor; orientador educacional; e funcionário responsável pela parte de áudio-visual); 4ª) assistenciais (médico; odontólogo; e merendeira).

É uma pesquisa de custo direto de funcionamento e implantação em escolas de 1º Grau. As informações da mão-de-obra foram obtidas na 8ª Delegacia de Ensino por intermédio de dois documentos: boletins preenchidos pelas escolas (situação funcional; regime de trabalho; titulação, turno, função gratificada, etc.); Lei n.º 7.626 de 1982 (vencimentos do magistério estadual⁸²). Os custos de material de consumo, serviços de terceiros (água; energia elétrica; e outros), manutenção do imóvel e equipamentos “... foram obtidos diretamente nos estabelecimentos de ensino, através de cópias do Relatório do Plano de Aplicação de Recursos (RPAR) de 1982 e 1983” (ZEVALLOS, 1984, p. 220). Já para os itens prédio e terreno foi empregada avaliação da Subdelegacia de Obras Públicas (SDOP) de Santa Maria. Em relação aos custos pessoais dos alunos, utilizou-se entrevista com professores das escolas que tinham filhos como estudantes. Coletaram-se ainda informações sobre nível sócioeconômico dos pais⁸³ (renda familiar, ocupação e nível educacional) e estatísticas da 8ª Delegacia de Ensino referentes

⁷⁹ Os custos pessoais dos alunos (transporte; contribuições à escola; e renda sacrificada) são anunciados como constituintes das “rubricas” de custo, mas não foram considerados. O transporte porque os alunos moravam perto da escola; a renda sacrificada porque os alunos são todos de 1º Grau e sem idade para trabalhar. As contribuições porque as mesmas já tinham sido computadas como parte das receitas de material de consumo.

⁸⁰ A mão-de-obra a que ela se refere resulta do somatório de salários, vantagens e gratificações de pessoal docente e não-docente, mas “... sem considerar o salário-família como gratificação e nem os descontos com previdência social e imposto de renda” (ZEVALLOS, 1984, p. 216).

⁸¹ “Como custos pessoais dos alunos foram considerados somente as despesas com material escolar e uniforme. A contribuição média anual por aluno feita à escola não foi aqui levada em consideração para se evitar dupla contagem, já que a mesma havia sido computada do lado das despesas da instituição (como consumo e de capital)” (ZEVALLOS, 1984, p. 252). *Nota: contudo, não fica claro se o que consta na Tabela 1 da autora (ZEVALLOS, 1984, p.224) é referente a este montante ou ao total de “gastos” dos alunos (material escolar e uniforme + contribuições).*

⁸² Ao que parece, existia um quadro único do magistério, no qual estavam incluídos os professores do município de Santa Maria, mas, por alguma razão não esclarecida, a autora consultou também a Lei n.º7.626 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que detalhava os vencimentos do magistério estadual relativos a 1982. *Nota: não há informação de como os salários dos não-docentes foram obtidos.*

⁸³ Para obter estas informações, utilizou-se amostra aleatória de 10 a 20% das fichas de matrícula dos alunos.

à aprovação, evasão e matrícula inicial e final. Zevallos adota a matrícula final na análise. “Desta forma, ter-se-ia a estimativa do custo social real do aluno/ano, ou seja, o custo social médio obtido entre os alunos que usufruíram, durante o ano letivo, dos insumos educacionais disponíveis em suas respectivas escolas” (ZEVALLOS, 1984, p. 222). Tanto quanto o custo-aluno das escolas pesquisadas por Paro (1981) em São Paulo – onde apenas os alunos promovidos foram considerados -, as escolas do município de Santa Maria terão seus custos elevados em função da matrícula final ser inferior à inicial.

Quanto aos resultados, o destaque fica por conta da participação dos docentes sem regência de classe no custo-aluno global. A relação é de um docente com regência para cada um docente sem regência⁸⁴. O fato é que “...encontra-se grande número de professores em atividades puramente administrativas como responsáveis pela secretaria e serviços de pessoal, documentação de alunos, registro de notas, mecanografia, guichê de material, conservação e limpeza, de finanças, de nutrição [e] na área da saúde...” (ZEVALLOS, 1984, p. 234). Mas o maior peso dos docentes sem regência se deve ao fato de serem melhor remunerados, seja pelo maior tempo de serviço, seja devido a gratificações em função de realizarem serviços burocráticos. O Gráfico 2.1.7 mostra estes dados. Talvez seja adequado perguntar: não deveria ser o contrário, ou seja, que os docentes percebessem gratificações em função de realizarem a atividade fim?

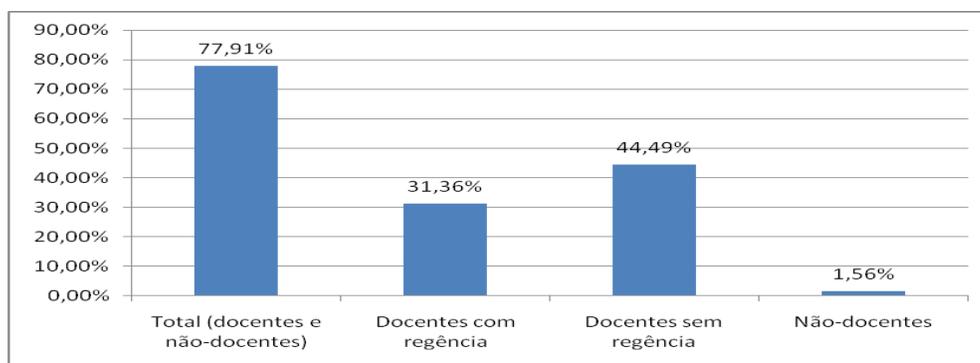


Gráfico 2.1.7 – Participação total (docentes e não-docentes) e específica de docentes *com* e *sem* regência e de não-docentes no custo-aluno global em Santa Maria – RS, 1983.

Fonte: Zevallos (1984).

⁸⁴ Ela usa o termo *docente* para se referir a *professor*, mas na pesquisa consta a separação de quem atua na regência de classe e de quem não atua.

Em relação aos demais itens de custo, atente-se que os custos de capital (equipamentos, prédios e terrenos) participam com 8,42%, portanto, menos do que os 11,30% dos custos pessoais dos alunos⁸⁵, conforme consta no Gráfico 2.1.8. Tal fato mostra que o perfil de custo-aluno no município de Santa Maria é significativamente influenciado pelas contribuições dos alunos e das suas famílias para a manutenção da escola. Se as escolas forem analisadas por localização, os resultados da participação dos custos de capital permanecem próximos (8,21% na periferia e 8,81% no centro). Já os custos pessoais dos alunos bastante diferentes, a saber: 6,61% na periferia e 17,26% no centro.

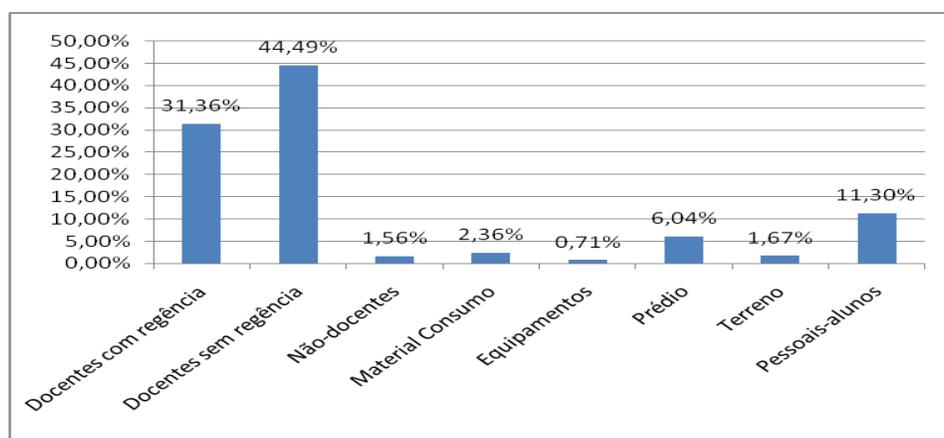


Gráfico 2.1.8 – Participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno global em Santa Maria – RS, 1983.

Fonte: Zevallos (1984)

A média de custo-aluno social global de todas as etapas das escolas do centro e da periferia é bastante próxima (R\$ 3.775,53 e R\$ 3.734,62, respectivamente); já o custo-aluno das escolas do centro é mais elevado que o das escolas da periferia urbana⁸⁶, à exceção da 5ª a 8ª e de 1ª a 8ª, conforme mostra o Gráfico 2.1.9.

⁸⁵ Este é conhecido como custo privado em outras pesquisas.

⁸⁶ Zevallos sustenta que estudos de Castro e colaboradores para o Rio de Janeiro (1979, p. 44) e Distrito Federal (1980, p. 73) chegaram às mesmas conclusões do estudo realizado por ela.

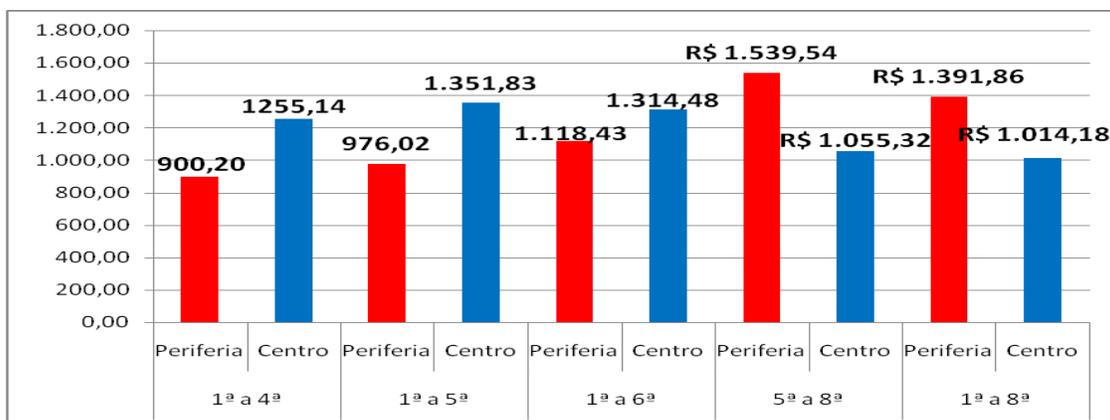


Gráfico 2.1.9 – Custo-aluno social global nas escolas públicas da periferia e do centro nos vários segmentos do 1º Grau de Santa Maria – RS, 1983.

Fonte: Zevallos (1984)

Nota: valores atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1984: 0,003511545).

Os custos sociais globais⁸⁷ são mais elevados nas séries mais avançadas, à exceção das escolas que oferecem o 1º Grau completo, conforme mostra o Gráfico 2.1.10 a seguir. “Esta exceção baseia-se no fato de que estas escolas possuem maior número de alunos, operando, portanto, em economia de escala” (ZEVALLOS, 1984, p. 260).

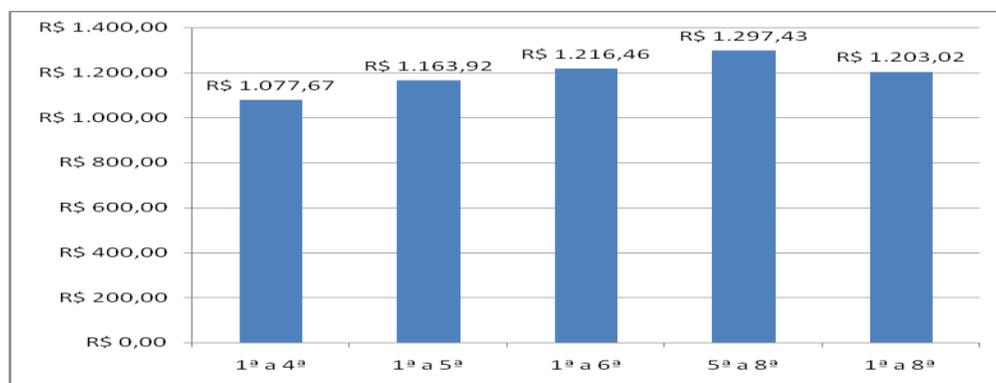


Gráfico 2.1.10 – Média do custo-aluno social global nos vários segmentos do 1º Grau nas escolas públicas de Santa Maria – RS, 1983.

Fonte: Zevallos (1984)

Notas: valores atualizados para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1984:0,003511545); média da média das escolas da periferia e do centro em cada um dos segmentos.

⁸⁷ Custos sociais globais é o mesmo que custo-aluno total, pois é o resultado do somatório de todos os itens de custo. Zevallos adota os seguintes tipos de custo: a) custos monetários da escola (mão-de-obra + serviços de terceiros + manutenção da escola); b) custos totais da escola (custos monetários + de capital [prédios; terrenos; e equipamentos]); c) custos sociais globais (custos totais + custos sociais dos alunos). Nota: os custos sociais dos alunos, neste caso, é o mesmo que custos privados.

Importante registrar que Zevallos desenvolve abordagem sobre o que se conhece hoje como *condições de oferta educacional*, embora não use esta expressão. Em relação aos serviços de capital, a autora mostra vantagens e desvantagens para a periferia e para o centro. Por exemplo, faltariam murais, mapas, cortinas⁸⁸ e recursos audiovisuais nas escolas da periferia. Já em relação aos equipamentos da área de saúde, laboratórios de ciências, salas de artes e salas para as técnicas, as escolas da periferia estariam em melhor situação⁸⁹. No que concerne às despesas⁹⁰ de consumo, o destaque ficar por conta desta rubrica ser financiada pela própria escola por intermédio de sua RE (Receita Escolar): “Esta depende principalmente de contribuições⁹¹ dos próprios alunos... e dos professores, além de recursos obtidos em campanhas, quermesses, doações da comunidade (autarquias e empresas privadas) e venda de produtos hortigranjeiros e do bar da própria escola” (ZEVALLOS, 1984, p. 248). A título de exemplo, vale destacar que no município de Santa Maria, a contribuição percentual dos alunos para a RE variou de 13,17% a 54,46%. Tal fato leva a crer que, apesar da qualidade insuficiente da educação pública no Brasil, sobretudo na etapa do ensino fundamental, tem-se um quadro bastante favorável nesse sentido, pois a participação das contribuições de alunos, bem como de professores, eventos e empresas privadas atualmente está longe dos percentuais divulgados por Zevallos. E, para deixar absolutamente claro o peso dos custos pessoais dos alunos ou das famílias, a seguir dados comparativos (Gráfico 2.1.11) entre este item de custo e o de custos de capital agregado (prédios, terrenos e equipamentos). A participação é de 17,26% contra 8,81% dos custos de capital no centro. Mesmo na periferia, onde os alunos são mais carentes, o peso dos custos pessoais supera (9,27%) os custos de capital (8,36%).

⁸⁸ De acordo com Zevallos, “... justamente essas instituições, as mais carentes em relação a esse insumo em sala de aula, são as que apresentam tal recurso em salas do pessoal docente e administrativo em sua quase totalidade” (1984, p. 244).

⁸⁹ Os equipamentos da área de saúde se devem ao Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC/Urbano). Já o laboratório de ciências, salas de arte e salas para as técnicas em função das escolas da periferia terem sido construídas mais recentemente.

⁹⁰ Em vários momentos, o termo “despesa” é usado como “custo”.

⁹¹ “Apesar da contribuição não ser mais de caráter obrigatório, como era há alguns anos atrás (quando o pai ou responsável devia geralmente ir acompanhado da cópia do imposto de renda para matricular seu filho), o fato é que as famílias são induzidas a prestar alguma forma de auxílio. Isto faz parte da política educacional, tratando de responsabilizar também as famílias e a própria comunidade...” (ZEVALLOS, 1984, p. 255).

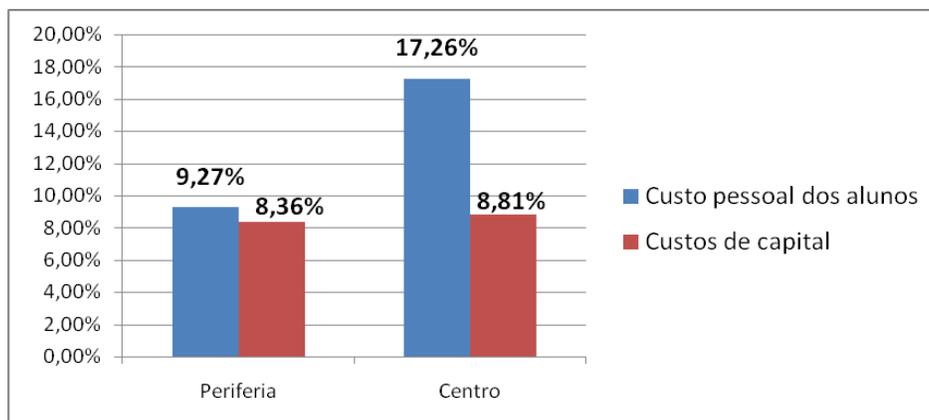


Gráfico 2.1.11 – Participação percentual do custo pessoal dos alunos e dos custos de capital no custo-aluno global nas escolas públicas da periferia e do centro em Santa Maria – RS, 1983.

Fonte: Zevallos (1984)

Nota: valores atualizados pelo autor desta tese para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI (índice de dezembro de 1984:0,003511545).

A realidade desvelada pela autora, no que concerne à participação da comunidade na manutenção da escola, é interessante, sobretudo porque mostra a luta de se manter escolas públicas no Sul do país na década de 1980. No entanto, cabe perguntar: seria este tipo de participação adequado aos dias de hoje (2010)? Obviamente, há argumentação para tornar parte das ações pedagógicas tudo o que acontece, mas a maioria dos eventos é mesmo para arrecadar recursos financeiros, e só! Virou uma espécie de “febre” ou mesmo loucura coletiva a realização de festas com este objetivo. Ora, é mais que sabido que isso não resolverá a escassez de recursos das escolas públicas. A discussão e as possíveis soluções são muito mais complexas e demoradas do que a realização de “festinhas” para comprar isso ou aquilo. Um evento na escola, seja festa ou não, tem de fazer parte de uma decisão pedagógica, e estas, embora tenham relação com a dimensão financeira e econômica (escassez), não deveriam a esta se submeter, pelo menos não desta forma. Um evento que tem como objetivo primeiro arrecadar recursos financeiros “fere de morte” a essência da escola, até mesmo como espaço público.

Zevallos ainda propõe discussão interessante sobre à insuficiência inexplicável de professores em Santa Maria, em meados da década de 1980. Segundo ela, muitos docentes atuavam em funções burocráticas. No âmbito do ensino público do Distrito Federal, tal fato é também realidade. E a este respeito, a autora faz uma interessante sugestão, a saber: os concursos públicos para professores deveriam delimitar o “... número de vagas segundo as características

curriculares das escolas, ou seja, currículo por atividades, por áreas de estudo e por disciplinas” (ZEVALLOS, 1984, p. 232).

O quinto documento⁹² é o de Antônio Carlos da R. Xavier e Antônio Emílio Sendim Marques. Na verdade, tratam-se de estudos de custo nas cinco regiões do país, os quais foram publicados no ano de 1986, em forma de relatórios regionais⁹³. Os dados são de novembro de 1984, à exceção dos dados do Mato Grosso do Sul⁹⁴, coletados em junho de 1983. Título: *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau*. Objetivo: “... fornecer um instrumento voltado para a eficiência dos sistemas de ensino” (CORREIA⁹⁵, 1986, p. 5). A amostra contou com escolas públicas municipais e estaduais do 1º Grau (atual ensino fundamental) da área urbana e rural. Insumos incluídos: a) custo de pessoal (docentes e não-docentes⁹⁶); b) material de consumo; c) material permanente (2, 5 e 10 anos de vida útil); d) outros (serviços de terceiros [pessoa física não lotada no estabelecimento ou empresa] e outras despesas). Atente-se que, diferente das pesquisas anteriores, esta não inclui custos de dois tipos de serviços de capital, a saber: prédio e terreno. Custos indiretos (administração do sistema fora da escola) também foram excluídos. Portanto, é uma pesquisa de custo direto de funcionamento. A pesquisa é uma espécie de clássico sobre custo-aluno no Brasil, citado por quase todos os trabalhos com essa temática, após 1986 (ano de sua publicação). A pesquisa foi encomendada e custeada pelo Ministério da Educação/Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus.

Xavier e Marques, no que se refere ao peso de cada item que compõe o custo/aluno médio, apresentam dados que se mantiveram ao longo das pesquisas de custo, tal como a

⁹² Na verdade, são quatro documentos, a saber: volume que trata da metodologia e os relatórios de três regiões brasileiras (Sul, Centro-Oeste e Norte).

⁹³ Aqui estão incluídos os relatórios das regiões Centro-Oeste, Norte e Sul. *Nota: no volume da Região Centro-Oeste, afirma-se que “o Distrito Federal, devido às peculiaridades de sua administração, não teve seus resultados incluídos na Região Centro-Oeste, devendo figurar em relatório à parte” (XAVIER E MARQUES, 1986, p. 10). Referência completa da obra citada por Xavier e Marques: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. Custo direto de funcionamento das escolas da rede oficial do Distrito Federal – 1985. Brasília: Secretaria de Educação, Departamento de Planejamento Educacional, 1986.*

⁹⁴ Os dados deste estado foram atualizados e compatibilizados com os de Goiás e Mato Grosso. Para atualizar o custo de pessoal se levou em conta a existência ou não de correções salariais no período nas administrações que compunham a amostra. Para os outros itens de custo, utilizou-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (XAVIER E MARQUES, 1986c, p.29).

⁹⁵ Júlio Correia, Secretário de Ensino de 1º e 2º graus do Ministério da Educação, quando da apresentação do volume sobre os aspectos metodológicos e manual de instruções da pesquisa em pauta.

⁹⁶ Segundo os autores, docentes seriam os professores em efetivo exercício em sala de aula, ou seja, regência de classe; já os não-docentes, os diretores, orientadores, secretários, serventes, merendeiros, etc. No entanto, em outra parte do texto, consta a seguinte informação: docentes = regentes + professores de projetos + gestores professores. Portanto, fica a dúvida acerca de quem, de fato, compõe a categoria docente.

significativa participação do custo de remuneração de pessoal. Nas três regiões o custo de pessoal é o seguinte: 64% (Região Sul); 72% (Região Centro-Oeste); e 64% (Região Norte). Quando se desagrega este item, tem-se o custo de pessoal docente com maior participação. O destaque fica por conta da Região Norte, onde os docentes representam 55% do custo/aluno contra menos de 10% dos não-docentes⁹⁷. O Gráfico 2.1.12 mostra estes dados.

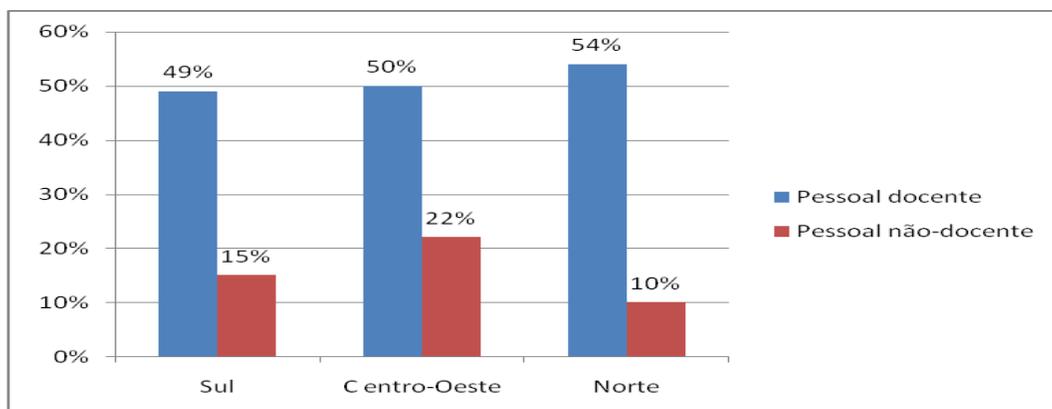


Gráfico 2.1.12 – Participação do custo de pessoal docente e não-docente das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil no custo-aluno total – 1986.

Fonte: Xavier e Marques (1986a; 1986b; 1986c). Relatórios Sul, Centro-Oeste e Norte.

Outro destaque da pesquisa é que a lógica da chamada economia de escala não funciona para as escolas urbanas das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, conforme mostra a Tabela 2.1.1. No Sul, as escolas de até 4 salas exibem custo-aluno total de R\$ 1.060,63 contra R\$ 1.399,21 (5 a 8 salas) e R\$ 1.424,35 (mais de 8 salas). Em termos percentuais, isso significa 31,92% e 34,29% a mais para o custo das escolas de 5 a 8 e de mais de 8 salas, respectivamente. Atente-se, inclusive, que o custo nas escolas de mais de 8 salas é mais elevado que o nas instituições com 5 a 8 salas de aula. Na região Centro-Oeste, a distância a mais para as escolas maiores aumenta, principalmente entre as escolas com mais de 8 e as com até 4 salas, no caso 69,86% a mais para as primeiras. Já na região Norte, apesar do mesmo fenômeno acontecer quando as escolas com até 4 salas são comparadas com as demais, observa-se economia de escala entre as escolas de mais de 8 (R\$ 247,30) e as de 5 a 8 salas (R\$ 262,73). Em termos percentuais, isso significa 6,24%, pouco mas o suficiente para caracterizar a economia de escala. De qualquer forma, a despeito deste último dado, pode-se inferir que o fenômeno observado trata-se, na verdade, do

⁹⁷ Nesta mesma região, caso sejam consideradas apenas as escolas municipais, a participação dos não-docentes despenca para 6%.

que se poderia chamar de deseconomia de escala. Segundo Xavier e Marques (1986), no caso da região Sul, a deseconomia de escala ocorreu em todos os tipos de estabelecimentos de ensino (rurais; da capital; do interior). Ou seja, o entendimento de que quanto maior a escola, a partir de um determinado momento, haveria redução do custo/aluno médio, não se confirma em vários casos neste estudo.

Tabela 2.1.1 – Custo/aluno médio das escolas urbanas das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil - 1984.

Escolas urbanas	Sul	Centro-Oeste	Norte
Até 4 salas	R\$ 1.060,63	R\$ 185,82	R\$ 178,47
De 5 a 8 salas	R\$ 1.399,21	R\$ 256,03	R\$ 262,73
Mais de 8 salas	R\$ 1.424,35	R\$ 315,63	R\$ 247,30

Fonte: Xavier e Marques (1986). Atualização: IGP-DI. Índice: novembro de 1984 (0,003858340999).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 2.1.2, as escolas urbanas, nas três regiões em foco, têm custo-aluno mais elevado que as escolas rurais, independente se as mesmas estão localizadas na capital ou no interior.

Tabela 2.1.2 – Custo/aluno médio em escolas das capitais, do interior, urbanas e rurais das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil -1984.

Localização	Tipo	Sul	Centro-Oeste	Norte
Capital	Urbana	R\$ 1.843,58	R\$ 326,37	R\$ 330,16
	Rural	R\$ 1.233,94	R\$ 191,32	R\$ 216,77
Interior	Urbana	R\$ 1.250,85	R\$ 227,40	R\$ 192,29
	Rural	R\$ 1.089,46	R\$ 133,44	R\$ 132,21

Fonte: Xavier e Marques (1986). Atualização: IGP-DI. Índice: novembro de 1984 (0,003858340999).

E, conforme mostra o Gráfico 2.1.13, a diferença a mais para as escolas urbanas em relação às rurais é menos acentuada na região Sul, justamente onde os custos são mais elevados.

No interior, ou seja, ao comparar as escolas urbanas e rurais da capital e do interior da região Sul entre si, a diferença percentual a mais para as escolas urbanas será de 49,41% e 14,81%, respectivamente. Já os percentuais na região Centro-Oeste são bastante acentuados, tanto quando se comparam escolas urbanas e rurais da capital (70,59%) ou do interior (70,41%). Na região Norte, as diferenças de custo a mais para as escolas urbanas da capital e do interior são de 52,31% e 45,44%, respectivamente. Ou seja, a diferença de custo-aluno, a mais para as escolas urbanas da capital e do interior em relação às rurais, é menos acentuada nos extremos: regiões Sul (custo-aluno mais elevado) e Norte (custo alunos menos elevado, aliás, bem menos...). Os autores não discutem os porquês destes percentuais em cada uma das regiões, e nem os dados disponíveis permitem arriscar comentários razoáveis. Contudo, vale destacar que, ao se analisar os dados por estado, constata-se: no Rio Grande do Sul, as escolas rurais, do interior e da capital têm custo mais elevado que as escolas urbanas. Xavier e Marques sustentam que este “fenômeno” talvez esteja associado aos gastos com pessoal não-docente, os quais atingem 30% para as escolas estaduais e 14% para as municipais, portanto, superior às outras unidades da federação.

Já em relação ao fenômeno geral (custo mais elevado na área urbana, tanto na capital como no interior), Xavier e Marques anotam que o mesmo se deve ao número reduzido de salas de aulas em escolas rurais que dispensaria a presença de pessoal de apoio. Esta afirmação faz sentido, uma vez que o custo de pessoal é responsável por significativa parcela dos custos. Se uma determinada escola funciona apenas com o(s) professor(es), o custo tende mesmo a ser mais modesto, caso as outras variáveis, em especial número de alunos por docente, sejam mais ou menos razoáveis. De qualquer forma, vale o seguinte comentário: como uma escola pode funcionar sem pessoal de apoio? Ou melhor, como uma escola pode funcionar com qualidade com a ausência total do pessoal de apoio? Ainda que esta pergunta possa gerar discussões interessantes, é fundamental lembrar que podem existir escolas multisseriadas na zona rural que oferecem condições de oferta educacional bastante razoáveis. Ou seja, sustentar que a ausência de pessoal de apoio, necessariamente, resultaria em falta de qualidade supõe uma homogeneidade inexistente na realidade. Por outro lado, Pereira (2008)⁹⁸ a este respeito sustenta

⁹⁸ PEREIRA, Ana Cláudia da Silva Pereira. *Condições de Funcionamento de Escolas do Campo: em busca de indicadores de custo-aluno-qualidade*. Pará, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará.

que em escolas do campo, “os professores se sentem sobrecarregados ao assumir outras funções nas escolas, como de faxineiro, líder comunitário, diretor, secretário, merendeiro, agricultor, etc.” (2008, p.14).

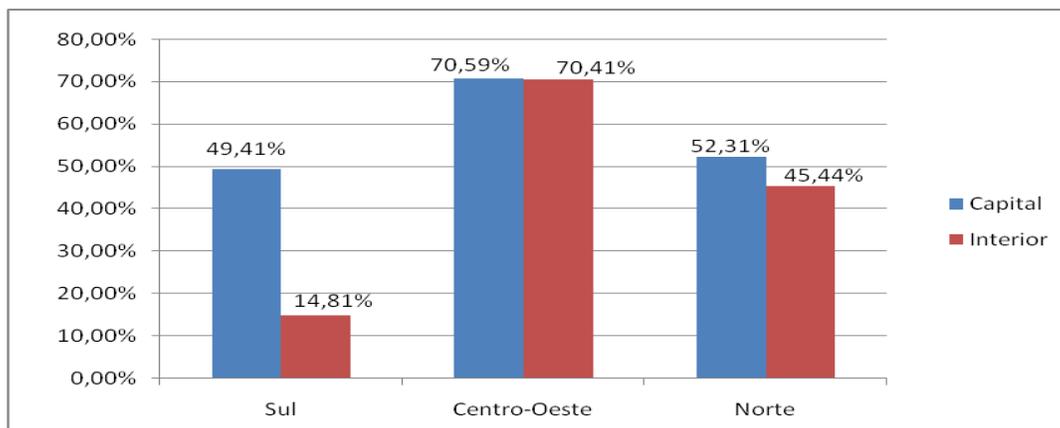


Gráfico 2.1.13 – Diferença percentual a mais para as escolas urbanas da capital e do interior em relação às escolas rurais nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte do Brasil – 1984.

Fonte: Xavier e Marques (1986). Relatórios Sul, Centro-Oeste e Norte.

Outra constatação é que as escolas da capital têm custo-aluno mais elevado que as do interior. Isto, segundo os autores, seria explicado pelo elevado número de escolas pertencentes à administração estadual nas capitais (mais de 50%), onde devido à pressão por reajustes, os salários seriam mais altos. Mas tal lógica não é perfeita quando a análise é feita por estado. No Estado de Rondônia, por exemplo, os alunos do interior custam uma ou duas vezes mais do que os seus pares em escolas da capital.

Uma análise pormenorizada entre as regiões mostra um verdadeiro abismo. As escolas da região Sul custam, em média, 6,5 vezes mais do que as escolas da região Norte, com destaque para a comparação entre as escolas rurais do interior, nas quais o custo/aluno é 8,2 vezes maior na Região Sul. Numa comparação simplista, mas que serve para expressar o que significa isso, pode-se afirmar que um aluno do Sul equivale a mais de oito discentes dos estabelecimentos rurais localizados no interior da região Norte. Tal dado de custo vai ao encontro das tão divulgadas diferenças regionais do passado e do presente. Seria interessante uma abordagem

comparativa entre esta pesquisa de 1986 com a do Inep de 2004⁹⁹. O que teria mudado quase vinte anos depois nesta relação, e por quê?

Segundo Xavier e Marques, “a necessidade de estudos sobre custo para melhorar a efetividade da administração educacional é aceita sem contestação” (1986c, p. 45), mas ao mesmo tempo lamentam a não utilização, pelas administrações, dos resultados dos raros estudos de custos efetuados a partir do final dos anos 1960; sugerem que os levantamentos de custos sejam incorporados à rotina das mesmas. Enfim, enfatizam a necessidade de atualizar permanentemente os dados disponíveis sobre custos educacionais. Teria isso se tornado realidade no Brasil? Ao que parece, a resposta é não!

O sexto documento é de autoria de Marly de Abreu Costa. Título: *Comparação das estimativas do custo/aluno em dois Cieps e duas escolas convencionais do município do Rio de Janeiro*. Trata-se de um artigo¹⁰⁰ publicado na revista *Educação & Sociedade*. Objetivo: comparar o custo-aluno de dois Centros Integrados de Educação Pública (Ciep) com duas escolas convencionais. Amostra: dois Cieps e duas escolas convencionais (uma de classe de alfabetização [CA] a 4ª, localizada na Tijuca; e outra de 5ª a 8ª, localizada em Bangu). O Ciep de CA a 4ª série tem 471 alunos contra 720 da convencional; já o Ciep de 5ª a 8ª tem 334 alunos contra 1.248 da sua correspondente de 5ª a 8ª convencional. Insumos considerados: custo de pessoal (docentes e não-docentes); material de consumo (serviços de energia elétrica, telefone, gás; material didático; material de limpeza; material de uso geral; material de alimentação escolar de alunos e professores); material permanente ou equipamento; prédio; terreno; e obras. A pesquisa é de custo direto de funcionamento e implantação. Docentes são apenas os professores em regência de classe, e não-docentes todos os demais (diretores; secretários; orientadores; coordenadores; serventes; merendeiras; e todo o pessoal do apoio técnico-administrativo).

⁹⁹ Indica-se a publicação organizada por Verhine. Cf.: VERHINE, Robert E. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª etapa*. Salvador, 2005 (Relatório Nacional de Pesquisa para MEC/INEP, digitado).

¹⁰⁰ A autora destaca que os procedimentos metodológicos seguiram as diretrizes de Castro *et al.* (1980), Xavier e Marques (1986) e o relatório parcial da Secretaria do Estado de Educação do Rio de Janeiro - Custo/aluno de 1º Grau (ver: ESTADO DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO-COORDENAÇÃO DE ENSINO DE 1º Grau. Custo aluno/ano do 1º Grau – Relatório Parcial. Rio de Janeiro, mimeo).

O período de referência de coleta de dados¹⁰¹ é variada: setembro de 1990 para equipamentos, terrenos e obras; março de 1991 para material de consumo e salários; abril de 1991 para prédios (neste caso calculou-se deflação de 9% para igualar os preços para março de 1991). A coleta de dados de cada um dos itens teve fontes variadas, a saber: material de consumo junto aos fornecedores da Secretaria Municipal de Educação (SME); salários durante visitas às escolas e em diferentes órgãos da SME; material permanente por intermédio do inventário dos bens e imóveis e fornecedores da SME; terreno em duas corretoras de imóveis, localizadas nas proximidades das escolas; e o prédio na Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP)¹⁰². Vale registrar duas curiosidades: a) os salários foram multiplicados por 13 (12 salários + 13º salário), e não por 13,3 (12 salários + 13º salário + 1/3 de férias); b) o tempo de referência para os custos correntes foi de nove meses e não 12, segundo a autora, para excluir os meses de férias quando o consumo é reduzido); c) adoção de uma taxa de desconto de 10% ao ano referente ao *custo de oportunidade*, o que é uma raridade considerando-se os trabalhos desta revisão de literatura. “No presente estudo, sendo a taxa de desconto de 10% ao ano, dividiu-se por dez o valor do terreno, do prédio, dos equipamentos (material permanente) e da obra, para calcular o custo de oportunidade” (COSTA, 1991, p. 491). Na verdade, não fica claro o que significa a *taxa de desconto*. Além disso, no documento, constam as seguintes informações acerca da vida útil: prédio (50 anos); terreno (eterno); obra (dez anos). Enfim, a maneira como a autora calculou os custos de capital (equipamento, prédio, terreno e obras) não está clara. De qualquer forma, acredita-se que a significativa participação do custo de capital, em torno de 30%, no custo-aluno total se deve à adoção de critérios incomuns nos estudos de custo.

O Gráfico 2.1.14 mostra o custo-aluno total nas quatro escolas da amostra. Entre as escolas convencionais, a escola de CA a 4ª (R\$ 2.685,69) tem custo mais elevado que a de 5ª a 8ª (R\$ 2.469,46). Entre os Ciep, ocorre o contrário: o Ciep de CA a 4ª (R\$ 6.414,93) tem custo menos elevado que o Ciep de 5ª a 8ª (R\$ 9.626,22). A comparação entre os dois “tipos” de escola revela significativa diferença de custo a mais para os Ciep, em especial no segmento de 5ª a 8ª. Neste, o custo-aluno do Ciep é 289,81% mais elevado que a sua equivalente convencional. Entre as escolas de CA a 4ª, a distância é mais modesta, a saber: 138% a mais para o Ciep.

¹⁰¹ A seguir, serão abordados aspectos desta coleta apenas nas escolas convencionais, uma vez que os dados dos Ciep já estavam disponíveis. *Nota: ao que parece, os dados do Ciep foram coletados pela autora em outra pesquisa.*

¹⁰² Uma engenheira fez o cálculo com base na planta baixa e na fachada de ambas as escolas.

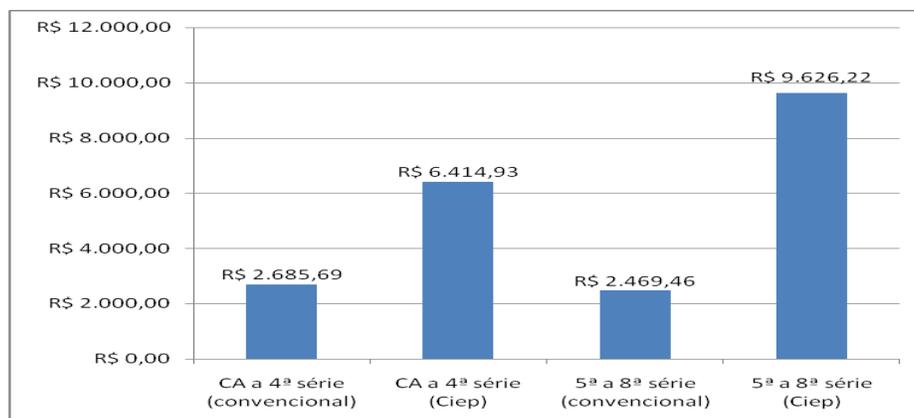


Gráfico 2.1.14 – Custo-aluno total em quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro – 1991.

Fonte: Costa (1991).

Nota: Atualização pelo IGP-DI (Índice de março de 1991: 0,0211685269999999).

Em relação ao custo de pessoal, à exceção da escola de CA a 4ª (convencional), na qual o custo de pessoal, responde por 57,94%, nas outras o mesmo está acima de 60%. O percentual, embora confirme a maior participação do item de custo dentre os demais, não chega a ser destaque. E isso, seguramente, tem a ver com a impressionante participação dos itens de capital, em especial o prédio. E a participação do prédio é surpresa¹⁰³, não só pelos altos percentuais, mas também porque as escolas de CA a 4ª (convencional = 19,44%; Ciep = 18,58%) superam as de 5ª a 8ª (convencional = 15,79%; Ciep = 17,46%). Obviamente, seria interessante acesso aos valores monetários – os quais não estão disponíveis no artigo - para melhor análise deste fato.

Tabela 2.1.3 - Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total de quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro - 1984.

	Pessoal	Material de consumo	Equipamentos	Prédio	Terreno	Obra
CA a 4ª série (convencional)	57,94%	7,79%	4,23%	19,44%	5,56%	5,04%
CA a 4ª série (Ciep)	60,45%	10,49%	4,16%	18,58%	3,64%	2,68%
5ª a 8ª série (convencional)	68,38%	8,41%	3,49%	15,79%	0,70%	3,24%
5ª a 8ª série (Ciep)	61,08%	10,80%	4,14%	17,46%	1,39%	5,13%

Fonte: Costa (1991).

¹⁰³ Isso porque não fica claro no texto qual o procedimento adotado para estimar o custo anual do prédio. Ou seja, há dúvida se o valor foi dividido por 10 ou por 50 anos.

Quando se compara o custo-aluno docente e não-docente das escolas convencionais com os dos Ciep, conclui-se o seguinte: a distância entre os não-docentes é mais elevada que entre os docentes. A diferença percentual entre os não-docentes é de 311% e 600% a mais para os Ciep de CA a 4ª e de 5ª a 8ª, respectivamente. Entre os docentes, os percentuais a mais para os Ciep são mais modestos: 87% e 156% para CA a 4ª e 5ª a 8ª, respectivamente. Segundo Costa, isso se deve ao “... grande número de professores sem regência de classe e, portanto, considerados não-docentes, em atividades suplementares tais como orientação de CA a 4ª [e provavelmente de 5ª a 8ª] , coordenação de sala de leitura, encargos escolares e coordenação de turno” (1991, p. 493). Além disso, todos receberiam salários equivalentes aos docentes. Esta informação é bastante curiosa, pois sabe-se que os Cieps foram implantados e implementados com significativo teor político - e até mesmo eleitoreiro -, de maneira que não seria impossível que os Ciep estivessem “inchados” de funcionários do tipo cabo eleitoral, e que por isso aceitariam perceber salários mais modestos.

Tabela 2.1.4 - Custo-aluno docente, não-docente e de pessoal (docentes e não-docentes) em quatro escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro – 1991.

	Custo-aluno docente	Custo-aluno não-docente	Custo-aluno de pessoal
CA a 4ª série (convencional)	R\$ 1.189,67	R\$ 403,26	R\$ 1.592,93
CA a 4ª série (Ciep)	R\$ 2.221,00	R\$ 1.656,65	R\$ 3.877,65
5ª a 8ª série (convencional)	R\$ 1.341,98	R\$ 346,63	R\$ 1.688,61
CA a 4ª série (Ciep)	R\$ 3.442,04	R\$ 2.437,34	R\$ 5.879,39

Fonte: Costa (1991).

Nota: Atualização pelo IGP-DI (Índice de março de 1991: 0,021168526999999).

Já em relação ao item de custo equipamento, o valor da soma de todos os materiais é 350% superior nos Ciep. No entanto, vale registrar um breve comentário sobre esse estudo comparativo, o qual tem a ver com a discussão de Velloso (1991), no que concerne à comparação de instituições com naturezas diferentes (universidades públicas com o que ele chama de escolas de 3º Grau). No caso da comparação de escolas convencionais com os Ciep, as instituições não têm diferentes naturezas, mas, seguramente, possuem características específicas quanto às suas dinâmicas internas. Não há informação acerca do número e docentes e não-docentes, mas a julgar pelo custo-aluno total, os números são bastante diferentes e a mais para os Ciep. Este detalhe, com certeza, influencia a citada dinâmica interna.

O sétimo documento é o relatório da pesquisa *Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos de recursos e dos custos educacionais*, o qual foi publicado em 1998, tendo como autoras Maria Beatriz Moreira Luce e Nalu Farenzena. Objetivo: conhecer e avaliar a dinâmica do financiamento da educação em redes de ensino e escolas municipais do Rio Grande do Sul¹⁰⁴. A pesquisa envolveu 26 redes de ensino e 52 escolas municipais gaúchas. Ano base de coleta de dados: 1995. A pesquisa trabalhou com duas categorias gerais de custos: a) nas unidades escolares ou diretos de implantação (apenas a área edificada da escola) e funcionamento (pessoal [salários e encargos patronais]; material didático [consumo e permanente]; material dos serviços de apoio [consumo e permanente]; material dos serviços assistenciais¹⁰⁵ [consumo e permanente]; outros [serviços de terceiros¹⁰⁶ e despesas diversas]); b) fora das unidades escolares ou indiretos da rede municipal de ensino (pessoal [salários e encargos patronais]; material [consumo e permanente]; transporte escolar [material de consumo; material permanente; e serviços]; outros gastos [serviços de terceiros; serviços públicos; e despesas diversas]). Trata-se, portanto, de uma pesquisa de custo direto e indireto¹⁰⁷ de funcionamento e implantação. A coleta de dados não foi realizada *in loco*, e sim por intermédio do envio, recebimento e tabulação de formulários, de maneira que foi essencial a colaboração das secretarias municipais. Contemplaram-se estabelecimentos de ensino rurais e urbanos¹⁰⁸ devido à “hipótese de que os custos educacionais teriam uma variação significativa, conforme a localização das escolas, seja em termos dos montantes globais, seja na sua proporcionalidade por categoria de custos” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 52). É impressionante o nível de detalhamento do capítulo de procedimentos metodológicos. A amostra é não só informada quantitativamente, mas abordada qualitativamente. Os municípios foram

¹⁰⁴ Este é o primeiro dos objetivos gerais (dimensão finalística). Além dos quatro objetivos gerais, há também dois específicos (dimensão processual). Ver páginas 6 e 7 do documento em pauta (LUCE, Maria Beatriz Moreira; FARENZENA, Nalu. *Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos de recursos e dos custos educacionais*/ Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998).

¹⁰⁵ Merenda escolar e Assistência à saúde.

¹⁰⁶ “Para os serviços de terceiros, apurou-se o custo total na época de sua realização. As despesas mensais de luz, água, telefone, gás, esgoto, correio e xerox foram multiplicados por 10 (dez), considerando-se estes os meses de plena atividade escolar. Somaram-se a estas, outras despesas informadas” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 57/grifo meu). Nota: Costa (1991) considera apenas nove meses no que se refere ao cálculo do material de consumo. O argumento é basicamente o mesmo adotado por Luce e Farenzena.

¹⁰⁷ Custos indiretos “... são os custos das atividades administrativas centrais, de apoio pedagógico e serviços gerais da Secretaria Municipal de Educação ou de outros órgãos do Executivo Municipal que atendam a rede municipal de ensino” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 55).

¹⁰⁸ As escolas foram “... preferencialmente uma da zona urbana e outra da zona rural” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 52).

classificados de acordo com: número de habitantes; receita tributária própria e *per capita*; atividade econômica dominante; área dos territórios; existência ou não de pré-escola; e percentual de municipalização do ensino fundamental. A coleta e o processamento de dados foram também devidamente detalhados, bem como os insumos e procedimentos de cálculos utilizados¹⁰⁹. Sem dúvida, a mais completa e didática abordagem metodológica de todas as pesquisas desta revisão de literatura.

Em relação aos resultados, assim como em outras pesquisas, o item de custo de pessoal é o que tem maior participação no custo-aluno total: 66,08% (52,63% do pessoal da escola e 13,45% do pessoal de fora da escola). Curiosamente, o segundo item de maior participação é a área edificada com 10,71%. Atente-se que o percentual diz respeito apenas aos prédios escolares, já que os da administração não foram incluídos. Já a assistência ao educando, a qual inclui materiais dos serviços de merenda e assistência à saúde, participa com 7,46%, o que sugere a existência de um atendimento bastante razoável nestas áreas nos municípios gaúchos.

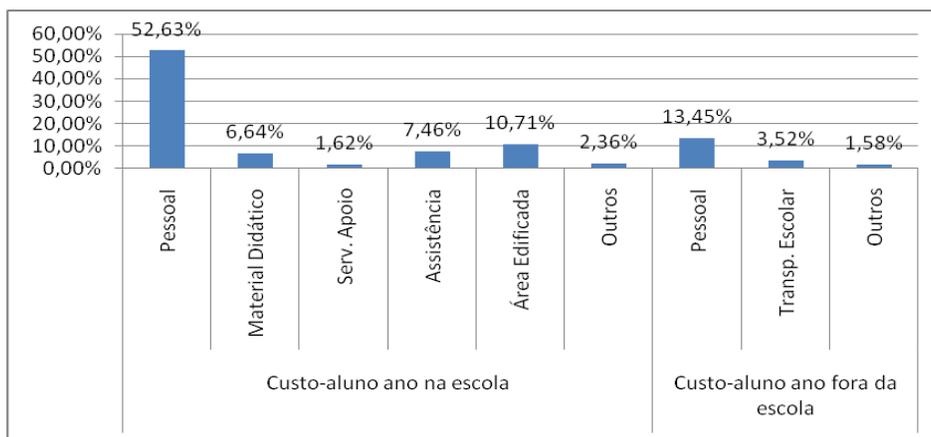


Gráfico 2.1.15 – Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total em escolas públicas do Rio Grande do Sul – 1998.

Fonte: Luce e Farenzena (1998).

¹⁰⁹ A pesquisa também trabalhou com outros indicadores de análise, a saber: receita municipal de impostos (próprios e transferidos); despesas do balanço municipal na função educação e cultura; matrícula inicial e final; servidores da rede municipal de ensino; servidores em exercício nas escolas da amostra; índices de promoção, reprovação, repetência e evasão do ensino fundamental, na rede municipal e em cada escola da amostra; número de alunos atendidos pelo serviço de transporte escolar (alunos da rede municipal e outros); fontes de recursos (orçamento municipal; recursos do FNDE; e doações) para a rede municipal e para as escolas; e por fim, a caracterização das escolas (localização; número de salas de aula; e nível de formação dos professores).

Quando se tem em conta o custo-aluno total, a participação do custo-aluno nas escolas é de 81,42% e fora das escolas de 18,58%. O Gráfico 2.1.16 mostra este percentual em termos monetários, a saber: R\$ 2.413,03 na escola e R\$ 550,74,10 fora da escola.

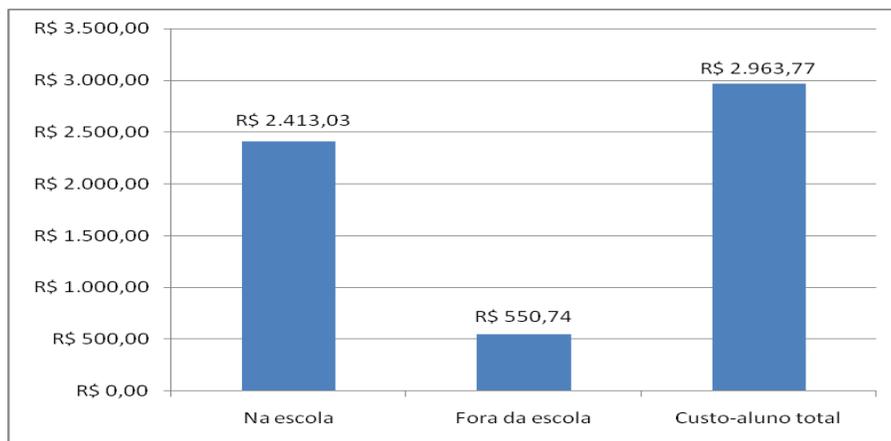


Gráfico 2.1.16 – Custo-aluno na escola, fora da escola e do custo-aluno total em escolas públicas do Rio Grande do Sul – 1998.

Fonte: Luce e Farenzena (1998).

Nota: Atualização pelo IGP-DI (Índice de dezembro de 1995: 3,237753358).

Outro resultado é o seguinte: as diferenças entre os três municípios de maior e menor participação do custo-aluno fora da escola são impressionantes. O Gráfico 2.1.17 mostra tal fato. Nos municípios “B”, “V” e “M”, a participação do custo-aluno fora da escola é de 55,15%, 45,52% e 41,13% no custo-aluno total, respectivamente. Ao mesmo tempo, nos municípios “E”, “W” e “I”, os percentuais são de 7,53%, 6,79% e 5,66%, respectivamente. Tais diferenças, além de refletirem a complexidade de análise de custos, indicam um desafio: estudar a estrutura, organização e funcionalidade da burocracia dos sistemas de ensino para além dos números de custo. Ao que parece, as autoras sugerem isso, uma vez que afirmam que “no município V, a proporção de 20% na categoria “outros” fora da escola se deve, em grande parte, a recursos alocados para atividades de apoio pedagógico – como cursos de qualificação para professores” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 68). Ou seja, foram coletados dados acerca do que viria a ser melhor conhecido como *condições de oferta educacional*, diga-se de passagem, cada vez mais essenciais na explicação dos custos.

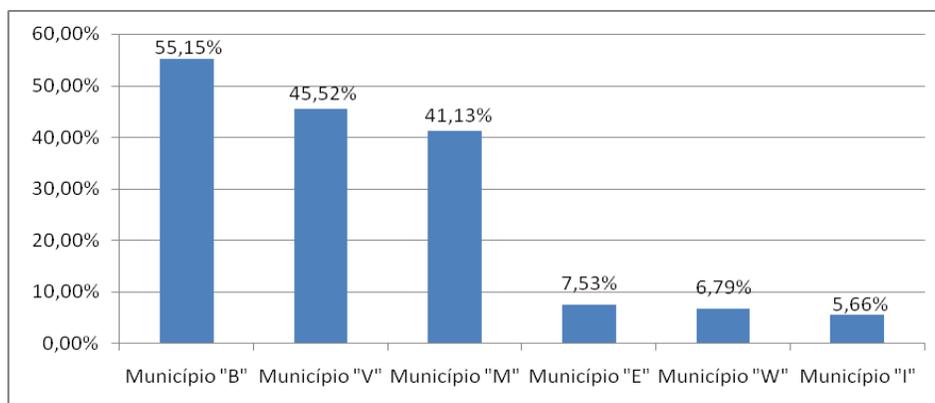


Gráfico 2.1.17 – Participação percentual do custo-aluno fora da escola no custo-aluno total em alguns municípios do Rio Grande do Sul – 1998.

Fonte: Luce e Farenzena (1998).

Mas a participação do custo de pessoal no custo-aluno total nos 26 municípios gaúchos não é tão expressiva, pois a média é de 66,08%. Ao classificar os municípios em três faixas de participação, conforme mostra o Gráfico 2.1.18, tem-se: em 34,62% dos municípios, a participação do custo de pessoal fica entre 30% e 60%; em 53,85% dos municípios, a participação é de 60% a 80%; e em apenas 11,54% dos municípios, a participação do custo de pessoal está acima de 80%.

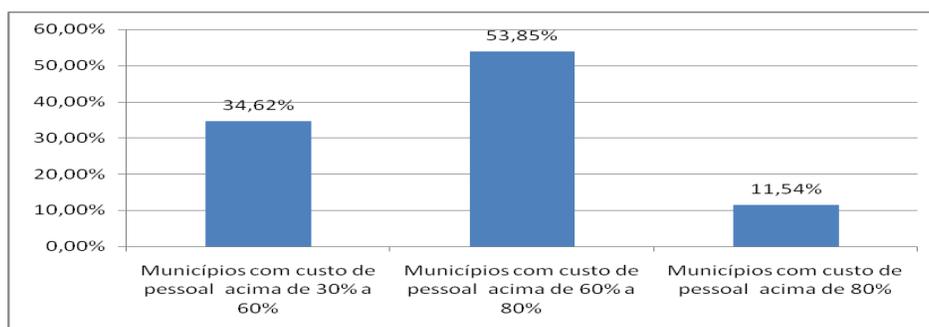


Gráfico 2.1.18 – Cruzamento entre intervalos de participação do custo de pessoal no custo-aluno total em escolas públicas municipais do Rio Grande do Sul – 1998.

Fonte: Luce e Farenzena (1998).

Os destaques ficam por conta dos seguintes municípios: “V” e “K”, nos quais a participação do custo de pessoal é de apenas 32,39% e 33,61%, respectivamente; e “D”, “Y” e “G”, onde a participação do custo de pessoal é de 81,86%, 82,76% e 91,18%, respectivamente. Os baixos percentuais indicados, ao que parece, têm a ver com a participação do transporte

escolar no custo-aluno total. O transporte escolar responder por 19,90% no município “V” e 22,70% no município “K”. E o contrário ocorre nos municípios onde a participação do custo de pessoal é mais acentuada: nos municípios “D” e “G”, o transporte escolar responde por zero por cento, ou seja, é nula; e no município “Y” atinge apenas 1,31%. As autoras anotam tal argumento para explicar os custos no município “K”. Contudo, atente-se que o fato do transporte escolar ter alta participação não resulta, necessariamente e em todos os casos, baixa participação do custo-aluno de pessoal. E os municípios “A” e “J” exemplificam bem isso, pois, nestes a participação do custo de pessoal no custo-aluno total é de 71,58% e de 68,74%, respectivamente, ao mesmo tempo em que o transporte escolar responde por percentuais que não podem ser considerados baixos: a saber: 14,91% no município “A” e 13,54% no município “J”. Isso mostra, mais uma vez, a complexidade de análise dos custos, em especial no que concerne à identificação de determinantes gerais.

Aspecto muito interessante é que os dados coletados permitem calcular o percentual de participação do pessoal de magistério e dos outros servidores no custo-aluno total. A participação do custo do magistério no custo-aluno de pessoal, independente da sua lotação (na escola ou fora dela), é de 77%. Além destes, vale destacar outros resultados: a) o custo-aluno das despesas correntes responde por 83% dos custos; b) os custos com programas assistenciais (alimentação e assistência ao educando) representam 7% do custo-aluno total; c) o custo-aluno total é de R\$ 915, 37, R\$ 943,94 e R\$ 1.119,19, quando se considera a matrícula inicial, final e alunos aprovados, respectivamente. Luce e Farenzena ainda desenvolvem abordagem sobre os custos e os contextos dos municípios e os custos em cada uma das escolas municipais.

Esta produção, é assim como a de Velloso (1991)¹¹⁰, um marco em relação ao enfoque sócio-político-educacional. Luce e Farenzena articulam dados de custo-aluno, custos e de condições de oferta educacional com as tensões no campo das políticas públicas da área. Tal opção fica clara na justificativa da pesquisa, na qual questões “tensionadoras” como gestão democrática, regime de colaboração entre as três esferas de poder público (União, estados e municípios) e alguns determinantes político-normativos são citados e discutidos. É um trabalho, como as próprias autoras afirmam: relevante rumo à superação dos “(des)caminhos da

¹¹⁰ Velloso discute o custo-aluno e os custos das universidades federais e escolas de 3º Grau (faculdades privadas), e deixa claro quem, quaisquer comparações entre estes dois tipos de instituições, seria como comparar coisas de diferentes naturezas. *Nota: a pesquisa de Velloso não figura nesta revisão de literatura porque a mesma trata apenas do custo-aluno na educação básica; porém, registre-se que é um documento de leitura “obrigatória” para os interessados em estudos de custo-aluno.*

improvisação, do clientelismo, da centralização e dos fisiologismos que têm caracterizado historicamente a definição de prioridades e o uso dos escassos recursos públicos para a educação” (1998, p. 6).

Vale destacar que as pesquisadoras utilizaram a matrícula inicial¹¹¹ por entenderem que, mesmo com as reprovações e evasões, os recursos não foram empregados em vão. Atente-se que Zevallos (1984) faz o contrário, ou seja, calcula o custo-aluno apenas com base no número de alunos que permaneceram na escola até o final do ano. Já Paro (1981) considera apenas os alunos promovidos.

Por fim, Luce e Farenzena sustentam que as estimativas de custo realizadas no nível das unidades escolares mostraram-se mais acuradas do que “... os valores de custo aluno/ano, obtidos por tipo de despesa, no nível das redes de ensino...” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 99). Elas fazem uma pergunta fundamental a esse respeito: “serão os diretores de escola relativamente melhor informados sobre os elementos de despesa e investimentos de suas unidades do que os dirigentes do órgão municipal de educação sobre o financiamento da educação no seu município?”. Na verdade, a pergunta é quase uma afirmação de que os diretores têm mais e melhores informações do que os órgãos centrais. Já Paro (1981) constata que os diretores não teriam informações sobre as escolas, e sim os dirigentes do Estado de São Paulo. De qualquer forma, cabem as perguntas: o que significa estar informado sobre os elementos de despesa e investimentos de suas unidades mais do que os dirigentes do órgão municipal de educação sobre o financiamento da educação no seu município? Teria isso impacto sobre a qualidade da educação oferecida e a democratização do espaço escolar? Ou seria apenas resultado de uma formação continuada voltada para dominar aspectos burocrático-financeiros?

O oitavo documento é um relatório de pesquisa da Região Sul¹¹², coordenado por Nalu Farenzena, e publicado em 2004. Título: *Levantamento do custo/aluno em escolas da educação*

¹¹¹ “... a matrícula inicial representa o maior número de alunos presentes na rede de ensino durante o ano letivo e expressa, portanto, o momento maior do esforço de atendimento do Município. Reitera-se o dito no Capítulo 2 de que a reprovação e evasão, embora gerem efeitos individuais e sociais perversos e excludentes, [isso] não significa que os recursos empregados foram em vão, uma vez que houve, de fato, um atendimento educacional e, ainda, de que não é possível estabelecer relação linear entre custos educacionais e sucesso escolar” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 75).

¹¹² “A estruturação e iniciativa de realização desse estudo 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, pela Coordenação Geral do Sistema Integrado de Informações Educacionais [CGSIE]. Observa-se que equipes de outros nove estados brasileiros, em sua maioria de universidades públicas, implementaram projetos similares” (FARENZENA *et al.*, 2004, p. 11). *Nota: participaram da pesquisa nacional citada apenas oito estados devido à saída do Estado da Bahia.*

*básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*¹¹³. Objetivo: estimar o custo-aluno em escolas públicas tidas como de qualidade no Estado do Rio Grande do Sul¹¹⁴. “A investigação abrangeu, ainda, características destas escolas, no que se refere à organização, funcionamento e gestão escolar” (FARENZENA *et al.*, 2004, p. 11). Amostra: 11 escolas (uma federal, duas estaduais e oito municipais), localizadas em municípios de pequeno e médio porte e da capital. Insumos incluídos: pessoal (salários e encargos patronais¹¹⁵ de docentes e não-docentes); material de consumo; equipamento e material permanente; e outros insumos (serviços de energia elétrica, água, esgoto, telefone, correio, seguros, gás, combustível; serviços de terceiros e de manutenção); e instalações (prédio ou valor do aluguel e terreno). Trata-se de uma pesquisa de custo direto de funcionamento e implantação. A maioria dos dados foi coletada *in loco*, embora algumas informações tenham sido fornecidas pelas secretarias de educação. As escolas foram selecionadas com base no Índice de Escolha da Escola (IEE), o qual leva em consideração os seguintes indicadores: infra-estrutura (serviços; materiais; e equipamentos); perfil do docente (taxa de docentes com formação superior); perfil do aluno (taxa de aprovação e de adequação idade-série); e perfil da oferta (horas-aula diária e número de alunos por turma). A pesquisa apresenta um capítulo de caracterização dos municípios e escolas, diga-se de passagem, importantíssimo para a compreensão dos dados coletados.

No que concerne aos resultados da pesquisa, observa-se mais uma vez o peso do componente do custo de pessoal, em média de 65,36%, embora em uma das instituições, a Escola Agrícola Serafina Corrêa, seja de apenas 39%. De qualquer forma, mais de 50% das

¹¹³ Análise dos resultados desta pesquisa consta também no artigo *Custos em escolas públicas que oferecem condições para um ensino de qualidade: um estudo no Rio Grande do Sul*, de Nalú Farenzena, Cleusa C. Schuch e Neusa Chaves Batista, no livro *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*, também organizado por Nalú Farenzena. Na citada publicação, constam artigos sobre os outros sete estados (Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí e São Paulo) que fizeram parte do estudo do Inep de 2004 junto com o Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, os resultados dos custos levantados nos oito estados foram compilados por Robert Verhine e publicados pelo Inep ((ver VERHINE, Robert E. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2º etapa*. Salvador, 2005 (Relatório Nacional de Pesquisa para MEC/INEP, digitado).

¹¹⁴ Constam também os seguintes objetivos no relatório: a) levantar e analisar as fontes de recursos de escolas públicas e os principais componentes do custo-aluno num período de doze meses; b) levantar e analisar as principais características das escolas, em especial no que se refere à sua organização e gestão escolar; c) 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; d) avaliar as relações e implicações do custo-aluno nas condições de qualidade do ensino oferecidas pelas escolas (FARENZENA *et al.*, 2004, p. 14).

¹¹⁵ “Os encargos patronais para o magistério têm sido calculados em 12%, de acordo com o Parecer n. 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” (FARENZENA *et al.*, 2004, p. 21/nota de rodapé).

escolas ultrapassou 70% neste componente de custo, com destaque para a Escola Municipal de Educação Infantil Maria Marques Fernandes que atingiu 80%.

Há também significativa variação entre o custo mais baixo (R\$ 1.146,28) e o mais alto (R\$ 6.937,06), sendo este referente ao Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) do município de Bento Gonçalves. A única escola agrícola também atingiu “alto” custo-aluno (R\$ 6.176,82). O relatório mostra ainda que os recursos diretamente administrados¹¹⁶ (PDDE, suprimento de fundos, arrecadações, doações, etc.) pelas escolas participariam¹¹⁷ com percentuais baixos no custo-aluno total, à exceção de dois estabelecimentos de ensino: CEFET, que atinge mais de 30% devido aos vultosos repasses do governo federal; e a Escola de Educação Municipal Pequeno Mundo com 10,5%, devido ao recebimento de significativa contribuição das famílias. Em relação às demais, “... em oito escolas, essa proporção é pequena (4% e 6%) ou irrisória (menos de 2,5%). Na Escola Mateus Dal Pozzo, os tais recursos diretamente administrados respondem por apenas 0,3% do custo-aluno total”. O fato é que excluindo-se as duas de maior participação proporcional no custo-aluno total, os baixos percentuais colocam em dúvida a possibilidade de a escola resolver problemas de falta de recursos por intermédio de parcerias, elemento que tem sido elevado ao *status* de panacéia para quase todos os “males” da escola¹¹⁸.

Algumas conclusões/resultados da pesquisa de 2004 no Rio Grande do Sul: a) salários relativamente mais elevados (CEFET-BG e nas duas escolas de Porto Alegre) têm significativo impacto no custo-aluno; b) as duas escolas da rede estadual, mesmo com diferentes tipologias, têm custo aluno/ano próximos (R\$2.615,93 e R\$ 2.247,75); c) as escolas municipais apresentam custo-aluno bastante variado; d) a tipologia da escola (tempo integral ou parcial, etapa de ensino oferecida) tem forte impacto no custo-aluno (exemplo: de duas escolas de uma mesma rede

¹¹⁶ Obviamente que o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e o suprimento de fundos são fontes de recursos, mas supõe-se que o percentual apresentado é referente à parte que cobriu determinados custos.

¹¹⁷ O verbo está na condicional devido ao fato dos recursos citados já estarem diluídos no custo-aluno. É que as fontes cobrem os custos, conforme já devidamente explicitado no capítulo de conceitos relacionados aos custos.

¹¹⁸ As parcerias são defendidas com vigor no capítulo 5 do módulo “Como gerenciar recursos financeiros?” do curso Progestão. Ver: BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Secretários de Educação. “Como gerenciar recursos financeiros”. Progestão (módulo VI/Caderno de Estudo/ Ana Maria de Albuquerque Moreira; José Roberto Rizzoti. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001. *Nota: o Governo do Distrito Federal tem deixado claro através das suas políticas que acredita “cegamente” nesta estratégia, já que tem incentivado os diretores a resolverem os problemas das escolas públicas com os “parceiros” da escola. No âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF), há duas “imposições” que mostram bem o perfil do governo local, a saber: Direção Compartilhada e Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Ambos desresponsabilizam o poder público para com a educação.*

municipal, no caso Porto Alegre, uma apresentou o dobro do custo da outra, por ser de educação infantil e com atendimento em tempo integral). A quantidade de alunos por docente e/ou por não docente também se mostrou fator importante para entender o valor de um determinado custo aluno/ano. Há casos em que, apesar da diferença salarial entre duas escolas, o custo-aluno é próximo, como por exemplo, a Escola Estadual São Marcos (R\$ 2.615,93) - onde os docentes recebem em média R\$ 800,00 e os não docentes R\$ 550,00 - e a Escola Municipal de Ensino Fundamental Antônio Giudice (R\$ 2.836,23), localizada no município de Porto Alegre, onde os docentes recebem em média R\$ 1.500,00 e os não docentes R\$ 800,00.

Farenzena ainda chama a atenção para algumas questões importantes em estudos de custo. Primeiro, sugere que “... em estudos futuros poderia ser projetada uma nova metodologia, agrupando-se mais as subcategorias ou estimando os valores a partir da tipologia da escola” (2004, p. 107). Segundo, que foi difícil comparar as escolas, em função das suas diferentes tipologias (turno parcial, turno integral e internato), do variado número de alunos e devido às “... 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 de trabalho, as composições das jornadas de trabalho e as proporções entre docentes e não-docentes” (FARENZENA *et al.*, 2004, p. 107). E terceiro, “... que uma direção afinada com outros segmentos da comunidade escolar proporciona uma melhor organização e gestão dos recursos da escola” (FARENZENA, 2004, p.107). Tal assertiva, ao que parece, foi feita com base na análise das entrevistas realizadas com membros da comunidade escolar e anotações de campo por parte dos pesquisadores quando das visitas às escolas.

O nono documento é a pesquisa *Um estudo do custo por aluno em escolas municipais brasileiras – Relatório de Pesquisa*¹¹⁹. Autoras: Nalu Farenzena e Maria Goretti Farias Machado, o qual foi publicado em 2005, resultado de uma parceria entre a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação (NEPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Objetivo: levantar e analisar custos com vistas a contribuir com as avaliações e estimativas dos impactos de novas

¹¹⁹ Este relatório foi publicado também em forma de artigo em 2006. Cf.: FARENZENA, Nalu; MACHADO, Maria Goreti Farias. “O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas”. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Brasília, v. 22, p. 277-290, jul./dez. 2006. Nota: a referência usada nesta revisão de literatura, no entanto, foi o relatório de pesquisa no formato “digitado”, o qual foi disponibilizado pelas autoras.

sistemáticas de redistribuição dos recursos vinculados à educação¹²⁰. A motivação especial da investigação foi “... a necessidade de realização de estudos de custos, tendo em conta as propostas atualmente em debate de redistribuição de recursos entre os entes da federação para o financiamento da educação básica, num contexto de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração” (FARENZENA e MACHADO, 2005, p. 1). Amostra: 94.327 alunos; 196 escolas públicas municipais; 56 municípios; 16 estados¹²¹; e as 5 regiões do Brasil. Os instrumentos de coleta de dados foram enviados para os municípios. O levantamento de custo considerou apenas os salários do pessoal docente e não-docente, os quais foram multiplicados por 13,3 (12 meses + 13º + 1/3 de férias + 12% de encargos patronais). Este componente de custo foi estimado em 75% do total do custo; os outros 25% foram considerados com sendo de outros custos diretos de manutenção. A decisão destes percentuais baseou-se em pesquisas anteriores, algumas das quais já citadas aqui (LUCE e FARENZENA, 1998; FARENZENA *et al.*, 2004; VERHINE, 2005; XAVIER E MARQUES, 1986). Portanto, trata-se de uma pesquisa de custo direto de funcionamento com estimação de um item (salário) e imputação dos demais.

Quanto aos resultados, vale destacar a especial atenção das autoras para as ponderações de cada segmento, etapa ou modalidade, as quais tiveram como base o projeto de lei de regulamentação do Fundeb. Nesse sentido, estabeleceu-se peso 1,0 para o ensino fundamental – séries iniciais (EFI), sendo os demais abertos para serem calculados de acordo com aquele. Farenzena e Machado mostram que há diferenças significativas entre os estados. A seguir exemplos do maior e menor coeficiente de ponderação em alguns segmentos, etapas e modalidades: creches (0,7 em Sergipe e 4,8 no Rio de Janeiro); pré-escola (0,8 no Paraná e 1,6 no Rio de Janeiro); ensino fundamental – séries iniciais (0,7 no Maranhão, Amazonas e Espírito Santo e 1,7 no Rio de Janeiro); educação de jovens e adultos (EJA) – ensino fundamental (0,4 em Sergipe e 1,4 no Maranhão); educação especial (2,3 no Paraná e 4,4 no Rio Grande do Sul).

¹²⁰ Este é o objetivo inferido. Os destacados pelas autoras são os seguintes: 1) desenvolver e aplicar uma metodologia de levantamento dos custos diretos de funcionamento de escolas que oferecem etapas e modalidades da Educação Básica... consolidando os dados por escola, município e para o conjunto da amostra; 2) descrever e analisar os custos educacionais em cada etapa e modalidade da Educação Básica ... e [identificar] fatores centrais que interferem nas semelhanças e diferenças no perfil de custos; 3) oferecer subsídios à apreciação de propostas de redistribuição de recursos da educação entre as três esferas de governo, em especial a de criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). (FARENZENA e MACHADO, 2005, p. 1-2).

¹²¹ Amazonas (1), Bahia (5), Ceará (2), Espírito Santo (2), Goiás (2), Maranhão (1), Minas Gerais (5), Mato Grosso do Sul (1), Mato Grosso (1), Paraíba (3), Paraná (6), Rio de Janeiro (1), Rio Grande do Sul (11), Santa Catarina (5), Sergipe (2) e São Paulo (8). *Nota: entre parênteses, o número de município que compõem a amostra em cada estado.*

Farenzena e Machado procuram explicar estas variações por intermédio de elementos como nível salarial, tipologia da escola e número de alunos por docente e não-docente

Em função da pesquisa ser de 2005, e a Medida Provisória do Fundeb ter sido aprovada em 2007, na mesma não se poderia ter incluído os coeficientes de ponderação de forma comparativa. Contudo, a Tabela 2.1.5 mostra o custo-aluno total em cada uma dos segmentos, etapas e modalidades e as devidas ponderações (a real e a legal do Fundeb). Ainda que a pesquisa, como as próprias autoras afirmam, não possa ter seus resultados generalizados, talvez seja interessante analisar a adequação ou não dos coeficientes da pesquisa com os do Fundeb. E a constatação é óbvia: os resultados reais estão acima dos estabelecidos pelo Fundo em quase todos os casos. Os destaques ficam por conta da creche (2,5 na pesquisa e 0,8 no Fundeb) e para a educação especial (4,3 na pesquisa e 1,2 no Fundeb). Enfim, essa exposição comparativa deixa patente que a Lei do Fundeb, aprovada em 2007, estaria, na maior parte das suas ponderações, em desacordo com os achados da pesquisa ora apresentada. E, considerando que em outras pesquisas a educação infantil apresenta custo-aluno bem superior às outras etapas e modalidades, seria oportuno que modificações a esse respeito fossem feitas na legislação referente ao Fundeb. Sabe-se que tal sugestão não é de fácil aprovação, haja vista que as decisões sobre as ponderações do Fundeb foram, são e serão sempre mais políticas do que pedagógicas.

Tabela 2.1.5 - Custo-aluno total em escolas brasileiras e ponderação real (pesquisa) e legal (Fundeb) nos vários segmentos, etapas e modalidades da Educação Básica - 2004.

Seg., Etapa ou mod.	Custo-aluno	Ponderação real (pesquisa)	Ponderação legal (Fundeb - 2007)
Creche	R\$ 3.105,44	2,5	0,8
Pré-escola	R\$ 1.356,89	1,1	0,9
1ª a 4ª	R\$ 1.228,56	1,0	1,0
5ª a 8ª	R\$ 1.226,30	1,0	1,1
Ensino Médio (EM)	R\$ 1.599,87	1,3	1,2
Ensino Médio & Técnico	R\$ 1.372,01	1,1	1,3
Técnico	R\$ 2.064,45	1,7	-
Ensino Normal	R\$ 1.459,84	1,2	-
Ed. Jovens e Adultos/EF	R\$ 1.017,01	0,8	0,7
Ed. Jovens e Adultos/Alf	R\$ 677,81	0,6	0,7
Ed. Jovens e Adultos/EM	R\$ 808,61	0,7	0,7
Educação Especial	R\$ 5.239,71	4,3	1,2

Fonte: Farenzena e Machado (2005).

Nota: atualização do custo-aluno total pelo IGP-DI. Índice: dezembro de 2004 (1,223313691).

Cabe comentar, contudo, no caso da EJA, que os valores de custo apurados pela pesquisa não podem servir como referência, seja para ponderações no FUNDEB, seja para planejamentos em redes públicas. É que na pesquisa, os custos da EJA espelham várias precariedades – elevado número de alunos por docente, salários menores dos docentes ou número maior de docentes em situação precária de trabalho. Enfim, não são valores adequados para servirem como referência nas políticas educacionais.

As análises por região e por estado mostram clara dispersão dos resultados. O custo-aluno nas escolas das Regiões Norte e Nordeste concentra-se na faixa de R\$ 366,99 a R\$ 1.100,98, enquanto no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, muitas escolas têm custo-aluno acima de R\$ 2.201,96. A média por estado também impressiona: R\$ 494,45, R\$ 603,85 e R\$ 716,04 nos Estados do Ceará, da Bahia e do Maranhão, respectivamente; R\$ 1.579,95, R\$ 1.789,97 e R\$ 1.929,31¹²² nos Estados do Rio Grande do Sul, do Paraná e de São Paulo, respectivamente. O Gráfico 2.1.19 mostra isto.

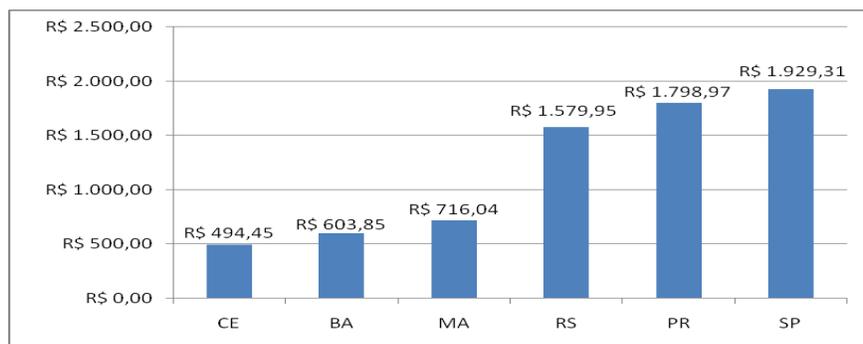


Gráfico 2.1.19 – Estados brasileiros com menor e maior custo-aluno ano – 2004.

Fonte: Farenzena e Machado (2005).

Notas: CE (Ceará); BA (Bahia); MA (Maranhão); SP (São Paulo); PR (Paraná); RS (Rio Grande do Sul); atualização para 1º pelo IGP-DI (índice: dezembro de 2004 [1,223313691]).

E por fim, cabe mencionar a ênfase de Farenzena e Machado no “... imprescindível papel da União na equalização de oportunidades educacionais, destacando-se a necessidade de que o regime de colaboração no financiamento da educação conte com aporte significativo de recursos do governo federal a ser transferido aos estados e municípios” (2005, p. 24).

¹²² Todos os valores registrados neste parágrafo foram atualizados pelo IGP-DI. Índice: dezembro de 2004 (1,223313691).

O décimo documento é a dissertação de mestrado de Solange Jarcem Fernandes. Título: *Políticas de Financiamento da Educação: o custo/aluno de duas escolas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul*. Defesa: abril de 2006. Local: Faculdade de Educação da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Ano referência de coleta de dados: 2004. Objetivo: verificar quanto o poder público gasta efetivamente na unidade escolar e comparar com os parâmetros da política de financiamento do ensino público. Amostra: duas escolas estaduais, localizadas no município de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul. Ambas as escolas atendem alunos de 1ª a 4ª, 5ª a 8ª, ensino médio e EJA. Uma das escolas está localizada próxima ao centro da cidade (1.742 alunos); já a outra (901 alunos), e distante do centro. Insumos¹²³ considerados: salários (docente e pessoal administrativo); material de consumo; material permanente; serviços (luz; água; e telefone)¹²⁴; livro didático; merenda escolar; entre outros gastos¹²⁵ (valores gastos com reforma do prédio; atividades relacionadas à avaliação da aprendizagem; passeios; e festas escolares). É uma pesquisa de custo direto de funcionamento. Como no Mato Grosso do Sul o salário era igual ao vencimento base, àquele acrescentou-se: adicionais; 1/3 de férias; regência; 13º salário; e encargos trabalhistas de 12%. O salário foi computado por etapa e modalidade de ensino e de acordo com a carga horária de cada professor dedicada às várias etapas e modalidades. O diretor e o coordenador foram incluídos como não-docentes, juntamente com o pessoal administrativo, secretário, vigilantes, serviços gerais, etc., o que mostra que docente aqui seria apenas aquele em regência de classe, opção também de Castro (1980), Paro (1981)¹²⁶, Zevallos (1984) e de quase todas as investigações que compõem esta revisão de literatura. Atente-se, no entanto, que os salários das merendeiras foram incluídos no item merenda. O material de consumo e o material permanente foram coletados *in loco*, sendo os preços levantados no comércio de Campo Grande. Outro destaque diz respeito ao detalhamento de como o custo do livro didático foi calculado, a saber: divisão total do valor de 574 milhões de reais

¹²³ Na descrição metodológica há certa confusão em relação aos recursos recebidos ou gerados pela Associação de Pais e Mestres (APM), uma vez que os mesmos são incluídos entre os insumos. Mas posteriormente, a autora esclarece o fato: “ressalta-se que os valores recebidos via APM foram diluídos no custo/ano nos diferentes insumos, principalmente material de consumo e reformas” (FERNANDES, 2006, p. 130). E isso, seguramente, teve significativa influência, pois os recursos da APM corresponderiam a 4,16% do custo-aluno total.

¹²⁴ Em algumas partes do texto, Fernandes considera também os serviços de esgoto e internet, mas como os mesmos não constam nas tabelas na parte dos resultados, optou-se por excluí-los.

¹²⁵ Aqui, ao que parece, há confusão entre despesa (desembolso) e custo. Aliás, Fernandes, na página 130, chama este “insumo” de “outras despesas”.

¹²⁶ Este autor, no entanto, separa os não-docentes em dois grupos: função técnica (supervisores; orientadores; e coordenadores) e função administrativa (diretores; auxiliares de administração; secretários; datilógrafos; porteiros; faxineiros; inspetores de alunos, etc.).

(gasto do Governo Federal na compra de todos os livros didáticos) por 119 milhões de unidades (número total de livros adquiridos). O resultado desta divisão foi o preço médio, por sua vez multiplicado pelo número de livros recebidos por cada aluno do ensino fundamental nas escolas da pesquisa. Embora isto possa ser tido como simples, em especial pelos estudiosos de custos educacionais, Fernandes é a única autora que informa a inclusão do livro didático e que esclarece o procedimento metodológico.

No que se refere aos resultados, Fernandes desenvolve análise dos balanços e dos demonstrativos de gastos da Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, além de discutir os dados referentes ao custo-aluno nas duas escolas pesquisadas. Tendo em vista o foco desta revisão de literatura, a seguir são comentados apenas alguns resultados sobre o custo-aluno.

A participação do custo de pessoal é bastante significativa: 82,60% na escola 1 (centro) e 78,50% na escola 2 (periferia). Em ambas as escolas, os docentes participam com maior percentual: 55,58% contra 27,02% dos não-docentes na escola 1; 47,68% contra 30,82% dos não-docentes na escola 2. Nesse sentido, todos os demais componentes de custo em conjunto respondem por 16,04%¹²⁷ e 21,50% nas escolas 1 e 2, respectivamente. Segundo Fernandes, isso “... significa dizer que o consumo da escola é praticamente nada...” (2006, p. 162).

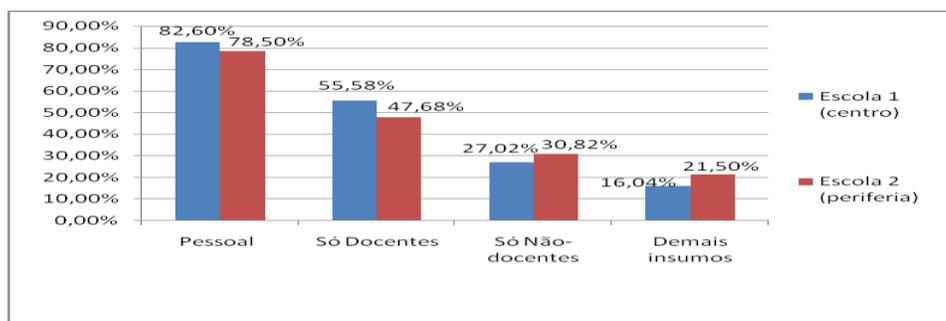


Gráfico 2.1.20 – Participação do custo de pessoal (docentes e não-docentes) e demais insumos em duas escolas públicas estaduais do Mato Grosso do Sul – 2004.

Fonte: Fernandes (2006).

Contudo, embora possam ser “nada” em relação ao custo de pessoal, os mesmos guardam similaridades e diferenças, as quais podem ser constatadas ao desagregar tanto quanto possível os dados coletados. A Tabela 2.1.6 mostra o item *demais insumos* desagregado. A participação dos serviços, neste caso apenas de água, luz e telefone, impressionam: 4,39% e 3,10% na escola 1 e

¹²⁷ 16,04% é o resultado da soma dos percentuais de todos os componentes de custo, à exceção do custo de pessoal da escola 1 (centro). No entanto, o percentual correto, aliás confirmado pela autora no texto, é de 17,40%.

2, respectivamente. Na escola 1, inclusive, é o primeiro componente de custo mais expressivo, à exceção do custo de pessoal.

Tabela 2.1.6 - Participação percentual dos componentes de custo que formam o item *demais insumos* nas escolas 1 (centro) e 2 (periferia) do Mato Grosso do Sul - 2004.

	Material de consumo	Material permanente	Serviços	Livro didático	Merenda	Outras despesas
Escola 1 (centro)	2,90%	2,19%	4,39%	1,76%	3,76%	2,34%
Escola 2 (periferia)	4,52%	2,95%	3,10%	1,51%	3,71%	5,71%

Fonte: Fernandes (2006).

Notas: os serviços incluem luz, água e telefone; a merenda inclui os salários das merendeiras; as outras despesas são compostas dos valores gastos com reforma do prédio, atividades relacionadas à avaliação da aprendizagem, passeios e festas escolares.

Ao desagregar o componente serviços, tem-se relativa aproximação no que se refere à participação percentual de cada um dos elementos (luz; água; e telefone), mas diferença em relação ao montante monetário total. Os valores da escola 1 são mais elevados, obviamente, devido à quantidade de alunos: 1.742 contra 901 da escola 2. De qualquer forma, chama a atenção o elemento água na escola 1, o qual responde por quase 2% (1,79%) do custo-aluno total. O valor de R\$ 30.090,58 também é elevado, ainda que se leve em consideração alguma especificidade não informada pela autora.

Tabela 2.1.7 - Número de alunos, percentual de participação dos serviços (luz, água e telefone) e o correspondente valor monetário nas escolas 1 e 2 do Mato Grosso do Sul- 2004.

	N.º alunos	Luz	Água	Telefone
Escola 1 (centro)	1.742	R\$ 36.933,06 2,20%	R\$ 30.090,58 1,79%	R\$ 7.275,78 0,40%
Escola 2 (periferia)	901	R\$ 15.923,87 1,85%	R\$ 6.869,00 0,80%	R\$ 3.879,64 0,45%

Fonte: Fernandes (2006).

Nota: percentuais da escola 1 corrigidos de acordo com o custo-aluno total; atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2004:1,223313691).

Ao transformar os valores da Tabela 2.1.7 em custo-aluno - por intermédio da divisão dos montantes pelo número total de alunos -, observa-se relativa similaridade entre o custo-aluno luz e o custo-aluno telefone de ambas as escolas. Mas no que se refere ao elemento água, o mesmo

não acontece, pois a escola 1 tem custo-aluno água de R\$ 17,27 e a escola 2 de R\$ 7,62. Em termos percentuais, o custo-aluno água da escola 1 é 126,58% superior ao da escola 2.

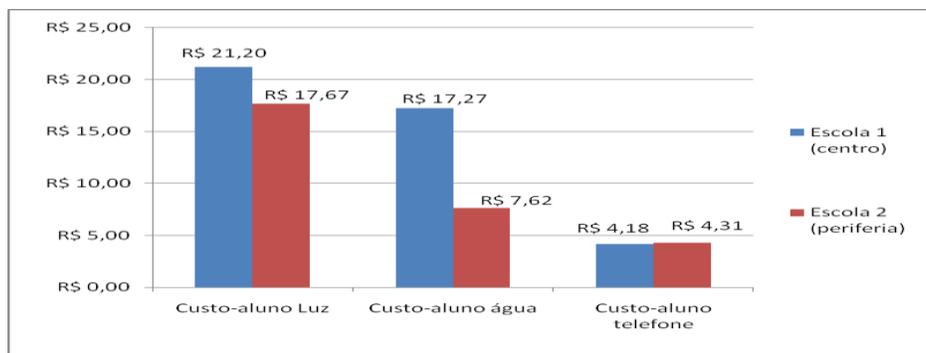


Gráfico 2.1.21 – Custo-aluno luz, custo-aluno água e custo-aluno telefone das escolas 1 (centro) e 2 (periferia) do Mato Grosso do Sul – 2005.

Fonte: Fernandes (2006).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2004:1,223313691).

Ao comparar o custo-aluno-ano¹²⁸ das duas escolas, tem-se números próximos, a saber: R\$ 962,59 (escola 1) e R\$ 951,10 (escola 2). Destaque-se que o custo-aluno-ano da única escola municipal de Mato Grosso do Sul incluída na pesquisa de Farenzena e Machado (2005) é R\$ 1.186,61. Considerando o reduzido número de escolas e a possível variação entre as redes municipais e entre estas e o sistema estadual, seria prematuro e/ou equivocado sugerir que tais valores seriam uma tendência naquele estado. No entanto, não deixa de ser uma interessante “coincidência” e que talvez mostre os avanços e os consensos no que se refere aos procedimentos metodológicos de pesquisas de custos educacionais no Brasil. Contudo, não deixa de ser curiosa a constatação de que o custo-aluno-ano é mais elevado no município de Mato Grosso Sul citado na pesquisa de Farenzena e Machado, tendo em vista que, em vários outros estados, os municípios pagam salários mais baixos, o que resultaria em custos também mais modestos diante do significativo impacto dos salários no custo-aluno total. Obviamente, a diferença a maior para o município da pesquisa de Farenzena e Machado pode ser resultado do comportamento de outros determinantes de custo, como por exemplo, número de alunos por docente e não-docente.

¹²⁸ Atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2004:1,223313691).

A autora destaca informações interessantes acerca das condições de oferta educacional (ela não usa esta expressão). Exemplos: mesmo na escola localizada perto da área central não existem armários para os professores em sala de aula; na escola mais distante do centro, o número de funcionários é pequeno, pois a opção dos concursados (professores e demais servidores) é de trabalhar em local mais próximo. Vale ainda destacar o que Fernandes afirma sobre a coleta de dados: “a maior dificuldade em relação ao levantamento dos insumos referiu-se aos valores gerados pela APM...” (FERNANDES, 2006, p. 144), já que os gestores não fizeram prestação de contas detalhada, ocorrendo o contrário das verbas dos diferentes programas oficiais (PDDE, PDE e Secretaria de Educação) que exigem “... um grande detalhamento e se houver qualquer equívoco as mesmas não são aceitas” (FERNANDES, 2006, p.145). Tal constatação, no mínimo, coloca mais uma vez em dúvida a ação dessas históricas entidades no gerenciamento de recursos gerados *pela e para* a escola. De qualquer forma, a participação dos valores gerados pela APM no custo-aluno total é pequena, em termos percentuais: 0,39% na escola 1; e 0,46% na escola 2. Se fosse possível a existência de um custo-aluno APM (só recursos gerados), o resultado seria: R\$ 3,10 e R\$ 3,60 na escola 1 e 2, respectivamente, para um custo-aluno de R\$ 5.400,00 (escola 1) e R\$ 3.240,00 (escola 2).

O décimo primeiro documento, assim como o anterior, é uma dissertação de mestrado, defendida em 2006, na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por Gertrudes Angélica Vargas Bernardo. Título: *Afinal de contas, é possível responder quanto custa uma educação infantil de qualidade? Uma pergunta leva a muitas outras!*¹²⁹ Objetivo: discutir relações entre o custo-aluno ano e as condições de qualidade. Amostra: duas¹³⁰ escolas de educação infantil, sendo uma particular (Escola Sítio do Pica-Pau Amarelo), e a outra particular comunitária¹³¹ (Creche Vila União¹³²), conveniada com a Prefeitura. A Creche Vila União atendia em 2005, além dos 70 alunos de 0 a 6 anos, 82 crianças de 7 a 12 anos, no turno inverso ao das aulas. Insumos incluídos: custo de pessoal¹³³ (docentes e não-docentes); material

¹²⁹ Dissertação orientada por Nalu Farenzena.

¹³⁰ A amostra anunciada é composta de duas escolas, mas Bernardo faz comparações com a Escola (pública) Municipal de Educação Infantil Maria Marques Fernandes do município de Porto Alegre, a qual fez parte da pesquisa organizada por Farenzena *et al.* (2004).

¹³¹ “As escolas comunitárias conveniadas também são da categoria “particular” e serão aqui diferenciadas por constituírem um tipo especial de escola particular – instituições que recebem subvenções regulares da PMPA, mediante celebração de convênio” (BERNARDO, 2006, p. 3- nota de rodapé).

¹³² Os nomes das escolas são fictícios.

¹³³ Monitores, os quais são trabalhadores contratados, também foram incluídos.

de consumo; material permanente; outros insumos (energia elétrica; água; esgoto; telefone; correio; seguros; gás; combustível; serviços de terceiros¹³⁴; manutenção; valores de aluguel e de pagamento de dívida ao sistema bancário¹³⁵; terreno; e área construída). A pesquisa é de custo direto de funcionamento e implantação. Considerou-se a matrícula inicial.

Os resultados mostram que a participação do custo de pessoal no custo-aluno total na escola particular (Sítio do Pica-Pau Amarelo) é de apenas 46,73%. Contudo, atente-se que tal “fenômeno” não é explicado pelos valores tradicionais de material de consumo, material permanente e outros insumos que, geralmente, compõem o item *demais insumos* (todos, à exceção do item de pessoal), e sim à inclusão dos “salários” dos prestadores de serviço, tais como: a coordenadora pedagógica; a nutricionista; o contador; os professores de educação física, inglês e *ballet*. Em termos monetários, o custo-aluno dos *demais insumos* também impressiona: R\$ 2.394,05. Outro aspecto a ser considerado é que os docentes nesta mesma escola (Sítio) respondem por 21,04% do custo-aluno total, portanto, menos que os não-docentes (25,70%). Ao comparar as duas escolas, observa-se que a particular (Sítio) tem custo-aluno total 216,05% mais elevado que a escola comunitária (Vila União). Se a mesma comparação for realizada entre o custo-aluno de pessoal, a diferença a mais para a primeira é de “apenas” 94,31%. Já a diferença entre o item *demais insumos* é de: 601,72% a mais para a Particular (Sítio).

Tabela 2.1.8 - Custo-aluno total, pessoal (docentes e não-docentes) e dos demais insumos e participação percentual em duas escolas de educação infantil do Rio Grande do Sul- 2005.

	Custo-aluno total	Pessoal	Só docentes	Só Não-docentes	Demais insumos
Escola Particular (Sítio)	R\$ 4.494,42 100,00%	R\$ 2.100,37 46,73%	R\$ 945,42 21,04%	R\$ 1.154,95 25,70%	R\$ 2.394,05 53,27%
Escola Comunitária (Vila União)	R\$ 1.422,08 100,00%	R\$ 1.080,91 76,01%	R\$ 591,55 41,60%	R\$ 489,36 34,41%	R\$ 341,17 23,99%

Fonte: Bernardo (2006).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2005:1,203070604); Demais Insumos (material de consumo; material permanente; outros insumos [energia elétrica; água; esgoto; telefone; correio; seguros; gás; combustível; serviço de terceiros ; manutenção; valores de aluguel e de pagamento de dívida ao sistema bancário; terreno; e área construída]).

¹³⁴ Na escola particular (Sítio do Pica-Pau Amarelo) estão incluídos no item serviços de terceiros, alguns prestadores de serviço: a coordenadora pedagógica; a nutricionista; o contador; os professores de educação física, inglês e *ballet*. “Trabalhadores estes que estariam classificados como trabalhadores eventuais, por não fazerem parte do quadro; na verdade, prestam serviços semanais na escola” (BERNARDO, 2006, p. 136). Nota: “a segurança e o CEFOR são serviços terceirizados pagos pela escola e também incluídos no item outros insumos” (BERNARDO, 2006, p. 135).

¹³⁵ Os elementos aluguel e dívidas pagas ao sistema bancário dizem respeito apenas à escola particular (Sítio do Pica-Pau Amarelo).

Ao desagregar os *demais insumos*, levando-se em consideração a relativa proximidade de custo entre as duas escolas, no que se refere ao material de consumo e permanente, é fácil constatar que a diferença é explicada pelo item *outros insumos*. Este é 1.103,38% superior na Escola Particular (Sítio). Vale lembrar que é neste item que os “salários” dos serviços de terceiros (a coordenadora pedagógica; a nutricionista; o contador; os professores de educação física, inglês e *ballet*) estão incluídos. Além disso, a Sítio paga a segurança e um aluguel de R\$ 1.503,84¹³⁶.

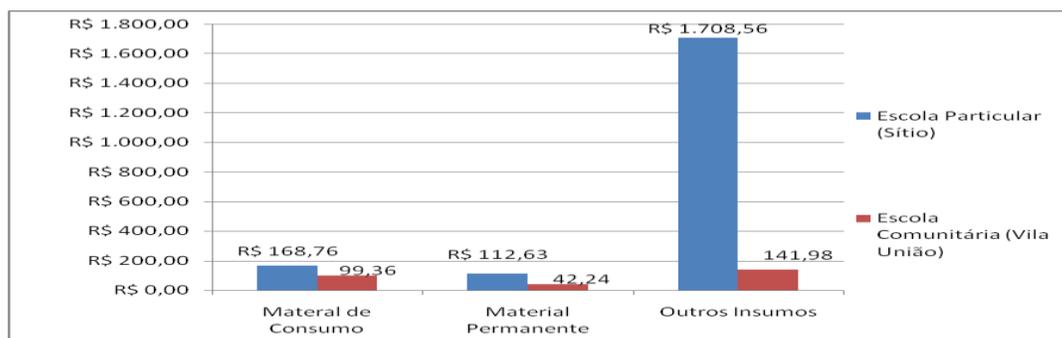


Gráfico 2.1.22 – Custo-aluno de material de consumo, permanente e outros insumos nas duas escolas de educação infantil do Rio Grande do Sul – 2005.

Fonte: Bernardo (2006).

Notas: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2005:1,203070604); outros insumos (energia elétrica; água; esgoto; telefone; correio; seguros; gás; combustível; serviço de terceiros; manutenção; valores de aluguel e de pagamento de dívida ao sistema bancário; terreno; e área construída).

A autora discute também de forma interessante aspectos da escola não diretamente ligados aos custos em si. A escola comunitária (Vila União), apesar de exibir custo-aluno total inferior ao da escola particular (Sítio), possuiria elementos indicadores de boa qualidade, a saber: os repasses do convênio com a prefeitura são feitos de forma regular; há projetos que garantem verbas junto às entidades da assistência à infância; convênios com entidades privadas, como a Central de Abastecimento do Rio Grande do Sul (CEASA-RS); garantia de direitos trabalhistas para os trabalhadores, apesar dos baixos salários. Já a Escolar Particular (Sítio) é tida como sem qualidade “.. no que diz respeito a materiais e equipamentos de trabalho adequados, bem como ... as possibilidades [limitadas] de utilização dos espaços físicos na escola” (BERNARDO, 2006, p. 137), além dos profissionais não terem carteira assinada.

¹³⁶ Atualização pelo IGP-DI. Índice: dezembro de 2003 (1,37291435099999). Valor original do aluguel = R\$ 1.250,00.

Vale ainda destacar que autora elogia a qualidade da Escola (pública) Municipal de Educação Infantil Maria Marques Fernandes (EMEI) de Porto Alegre, a qual fez parte da pesquisa organizada por Farenzena *et al.* (2004). Ao comentar sobre esta escola, Bernardo parece externar opinião que, apesar do custo mais elevado na escola pública de Porto Alegre (R\$ 8.143,84¹³⁷) que o da Escola Particular Sítio do Pica-Pau Amarelo (R\$ 4.494,42), valeria a pena manter a primeira como está, tendo em vista os vários elementos garantidores de qualidade, tais como: professores qualificados; espaço físico amplo; materiais adequados, etc.

Por fim, vale destacar que, ainda que seja importante respeitar a realidade de cada localidade, faz-se mister lembrar que criança é criança em qualquer lugar do mundo, o que coloca em dúvida a possibilidade de escolas de educação infantil funcionarem em casas como a do Sítio do Pica-Pau Amarelo. Enfim, parece óbvio que crianças exigem espaços. Crianças correm, pulam, enfim, deslocam-se no espaço, não são, na sua natureza, estáticas, mas podem ser tornar, caso sejam tratadas como prisioneiras de cubículos adaptados como escolas.

O décimo segundo documento é um artigo de Robert E. Verhine, publicado em 2006, na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Título: *Quanto custa a educação básica de qualidade?*¹³⁸ Objetivo: discutir o custo-aluno ano da educação básica com foco no custo mínimo da qualidade e da oferta de ensino. Ele discute o custo-aluno com base nos dados da pesquisa *Levantamento de custo-aluno-ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*, concebida pelo Inep e realizada em 95¹³⁹ escolas públicas de 44 municípios de 8 estados, em 2003 e 2004¹⁴⁰. Insumos considerados: pessoal (salário bruto e encargos de docentes e funcionários); material de consumo (total de 373 itens); material permanente (241 itens com vida útil de 5, 7 ou 10 anos¹⁴¹); merenda; outros insumos (serviços de terceiros; serviços de utilidade pública e outras despesas como manutenção

¹³⁷ Atualização pelo IGP-DI. Índice: dezembro de 2003 (1,37291435099999). Nota: custo-aluno original calculado por Farenzena *et al.* (2004) = R\$5.931,79.

¹³⁸ Outro trabalho de foi usado como complemento, a saber: VERHINE, Robert E. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2º etapa*. Salvador, 2005 (Relatório Nacional de Pesquisa para MEC/INEP, digitado).

¹³⁹ A maioria das análises de Verhine foram realizadas com base em 93 escolas, pois duas foram eliminadas em função dos altos valores dos terrenos (caso 1 = 48 milhões de reais; caso 2 = 4,4 milhões de reais). Motivo da exclusão de acordo com o autor: as duas escolas distorceriam os resultados.

¹⁴⁰ Todas as pesquisas que serviram de base para o artigo de Verhine foram de custo direto de funcionamento e implantação.

¹⁴¹ No relatório de pesquisa do Rio Grande do Sul, a vida útil foi de 2, 5 e 10 anos.

do prédio e seus equipamentos); instalações físicas (prédio, terreno¹⁴² ou aluguel¹⁴³). Vale destacar que “... os ingredientes assinalados, no instrumento de coleta de dados, para um único nível de ensino foram assim alocados, para fins de cálculo... [e os] não especificados foram repartidos... proporcionalmente, com base na distribuição relativa das matrículas” (VERHINE, 2006, p. 242).

O autor adota dois tipos de estimativas de custo-aluno: o custo-aluno manutenção, o CA_MAN (agregado das categorias de pessoal + material de consumo + material permanente e outros insumos) e custo-aluno econômico, o CAE_CO (custo-aluno manutenção + custo do terreno, do prédio e da merenda escolar). É destaque no artigo o uso da *Técnica de Modelagens Estruturais* para análise dos dados, levando em consideração o contexto, as características da escola e a qualidade escolar, ao que parece, pouco ou nada usada em trabalhos de custos educacionais no Brasil.

No que se refere à participação de cada um dos insumos no custo-aluno econômico (custo-aluno total), mais uma vez o custo de pessoal é o de maior peso: 73%. No entanto, a participação de 5% e 6% da merenda e do terreno, respectivamente, podem ser tidas como altas. A merenda talvez possa ser explicada em função do grande número de escolas contempladas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Já quanto alto percentual do terreno, há duas suspeitas: a) o valor atual do mesmo foi apenas multiplicado por 12,7%, mas não dividido pela vida útil de 35 anos; b) o valor do terreno considerado foi o de mercado (talvez superestimado).

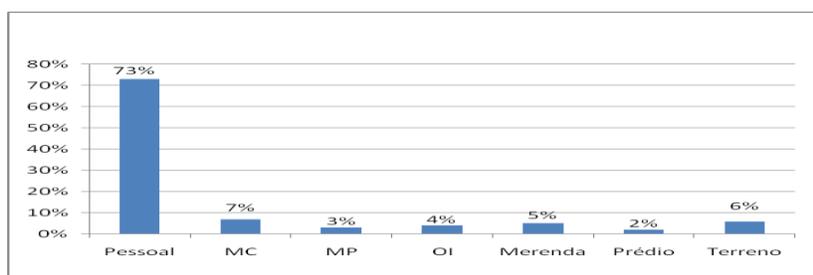


Gráfico 2.1.23 – Participação percentual de cada um dos itens de custo no custo-aluno total – Brasil, 2003/2004.

Fonte: Verhine (2006).

Nota: MC = Material de Consumo; MP = Material Permanente; OI = Outros insumos.

¹⁴² Este foi multiplicado por 12,7% .

¹⁴³ “Quanto às unidades escolares que não tinham prédio próprio, foi levantado o aluguel, multiplicado por 12 e distribuído igualmente entre prédio e terreno” (VERHINE, 2006, p. 238).

Já quanto à participação do pessoal no custo-aluno total, o mesmo é menor na educação infantil (66,75%) e maior no ensino médio profissional (78,48%). O autor não discute o motivo de tal fato, mas uma possível explicação pode estar nos baixos salários pagos aos profissionais que atuam na etapa da educação infantil, em especial no segmento creche. Ao desagregar os dados, constata-se que os docentes têm participação bem mais acentuada (entre 38,10% e 52,77%) que os não-docentes (entre 22,34% e 28,65%).

Tabela 2.1.9 - Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes) total e de cada etapa, segmento e modalidade – Brasil, 2003/2004.

	Pessoal	Docentes	Não-docentes
Todas as etapas (geral)	73%	48%	25%
Educação Infantil	66,75%	38,10%	28,65%
1 ^a a 4 ^a	73,34%	48,09%	25,25%
5 ^a a 8 ^a	75,11%	52,77%	22,34%
Ensino Médio Regular	75,18%	49,20%	25,98%
Ensino Médio Profissional	78,48%	46,92%	31,56%

Fonte: Verhine (2006).

A participação dos *demais itens de custo* mostra que o material de consumo é o item de maior participação, à exceção do item *outros* (instalações físicas [prédio, terreno ou aluguel] e merenda escolar). Os percentuais de participação mais altos e mais baixos se encontram na educação infantil (11,68%) e no ensino médio regular (5,69%), respectivamente. O material permanente, por sua vez, é o que responde por percentual mais modesto em todos os casos. O segmento de 1^a a 4^a exibe maior participação (3,26%) e o ensino médio profissional, menor (2,18%). Verhine sustenta que “causa surpresa o fato de o ensino médio profissional apresentar o menor percentual de custo [no item material permanente] ... porque o ensino profissional requer sempre oficinas, máquinas e equipamentos de trabalho que representam muitas vezes um grande investimento” (2006, p. 245). A conclusão do autor é interessante. Há que observar, contudo, que o mesmo se baseia nos percentuais, e não nos valores. Nas escolas profissionais, os salários são mais elevados - aliás, bem mais elevados que os das demais escolas estaduais e municipais -, o que torna o peso relativo dos demais itens de custo mais modesto nestes estabelecimentos. Atente-se que o mesmo acontece em relação ao item *outros* (instalações físicas [prédio, terreno ou aluguel] e merenda escolar), no qual a educação infantil se sobressai (14,29%) e o ensino

médio profissional fica com o menor percentual (7,38%). Conforme já apontado, é bastante provável que a educação infantil seja a etapa na qual os salários de docentes e não-docentes (principalmente) são mais baixos. Ainda que se considere que o ensino médio profissional não seja contemplado com a merenda – que responde por 5%¹⁴⁴ do custo-aluno total do conjunto das 93 escolas -, novamente pode-se afirmar que os percentuais neste caso “falam” pouco sobre a realidade dos custos. Contudo, não se pode esquecer que o cálculo do prédio, terreno e merenda “... foi baseado em estimativas imprecisas...” (VERHINE, 2006, p. 247). Vale registrar que a participação do item custo de pessoal no custo-aluno total no ensino médio profissional é de 78,48%.

E apenas para reforçar um pouco mais o argumento anterior a favor dos valores monetários em “detrimento” dos percentuais para análise de custo, vale citar o elevado custo-aluno total no ensino médio profissional (R\$ 5.594,63) e na creche (R\$ 5.385,94). No caso da creche, pode-se buscar explicação no número de matrículas por turma, em média 18, abaixo de todas as demais etapas e modalidades (talvez, à exceção da educação especial). No que concerne ao ensino médio profissional, provavelmente o determinante de tal custo são os “altos” salários pagos pelo governo federal¹⁴⁵.

Tabela 2.1.10 - Participação dos componentes do item *demais Itens de custo* nas várias etapas, segmentos e modalidades – Brasil - 2003/2004.

	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Outros
Todas as Etapas	7%	3%	4%	13%
Educação Infantil	11,68%	2,90%	4,38%	14,29%
1ª a 4ª	8,46%	3,26%	3,78%	11,16%
5ª a 8ª	6,20%	3,17%	4,04%	11,48%
Ensino Médio Regular	5,69%	2,86%	4,09%	12,18%
Ensino Médio Profissional	7,17%	2,18%	4,79%	7,38%

Fonte: Verhine (2006).

¹⁴⁴ Se tal percentual fosse acrescido, elevaria a modalidade de Ensino Médio Profissional ao mesmo patamar das demais etapas e segmentos da educação básica no item em discussão. Mas isso não invalida o argumento de que o mais importante na discussão são os valores e não os percentuais.

¹⁴⁵ No Centro de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, o corpo docente era composto de profissionais com alta titulação (FARENZENA, 2005; FABRIS, 2007). Se esta realidade for também encontrada nas escolas de ensino médio profissionalizante da amostra nacional (a qual foi a base de Verhine), há de se considerar tal fato para discutir o custo-aluno.

Verhine lembra de forma muito oportuna que a política adotada pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) estabeleceu valor aluno maior para as séries finais do ensino fundamental, o que estava em desacordo com o custo-aluno estimado na pesquisa nacional: custo-aluno mais alto nas séries iniciais (R\$ 2.439,67) do ensino fundamental do que nas finais (R\$ 2.229,61) desta etapa. Pode-se seguir esta mesma linha de raciocínio para afirmar que o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) também não leva em consideração os resultados desta pesquisa. O fator de ponderação da creche em tempo parcial para 2010, de acordo com a Portaria 777/2009, é de 0,80 e da integral 1,10, ou seja, os mesmos de 2008.

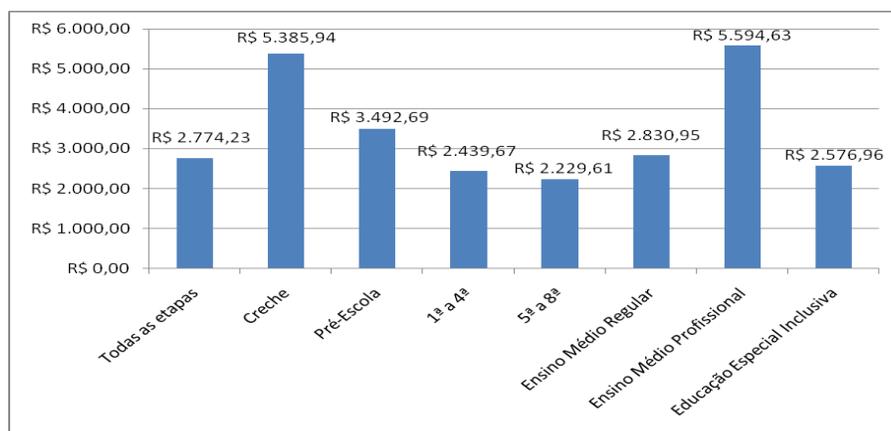


Gráfico 2.1.24 – Custo-aluno econômico (custo-aluno total) das várias etapas, segmentos e modalidades da Educação Básica – Brasil - 2003/2004.

Fonte: Verhine (2006).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: dezembro de 2003: 1,3729143509.

Outro achado é que todas as nove escolas que apresentam custo-aluno de manutenção (R\$446,00¹⁴⁶) abaixo do valor mínimo do Fundef estão localizadas nos estados com menor nível de desenvolvimento econômico, a saber: Piauí (quatro casos); Pará (três casos); e Ceará (dois casos). Contudo, “o aspecto mais marcante em relação a essas nove escolas é que todas gastam

¹⁴⁶ O curioso é que estas nove escolas foram consideradas de qualidade. Como aferir qualidade com custo-aluno de R\$ 446,00? Bem se “vê” que o debate sobre *qualidade de ensino* nas várias regiões e localidades do país é mais complexa do que parece. *Notas: na verdade, são oito escolas, haja vista que “a exceção foi uma escola rural, também escolhida pelo INEP, mas a partir de outros critérios...” (VERHINE, 2006, p. 241); atente-se que o custo-aluno em valores monetários é o original de 2003, ou seja, neste caso não foi atualizado pelo IGP-DI (motivo: o autor faz referência ao valor mínimo do Fundef de 2003).*

relativamente muito pouco com o pagamento dos seus docentes” em média apenas 1/3, os quais “podem ser explicados apenas em parte pelo fator qualificação” (VERHINE, 2006, p. 241).

E, por fim, no que concerne ao exercício de modelagem estatística, Verhine constatou que os determinantes de custo-aluno mais importantes são: relação matrícula/docente; a dependência administrativa da escola; e o nível de desenvolvimento econômico do estado. O autor, assim como outros (LUCE e FARENZENA, 1998; GOMES, 1995; FARENZENA *et. al.*, 2004; FARENZENA e MACHADO, 2005), chama a atenção para o fato das conclusões não poderem ser generalizadas, haja vista que a amostra não foi estatisticamente representativa. E isso é, de fato, importante, pois o custo da Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) desta pesquisa é determinado pela matrícula/não-docente, e não pela matrícula/docente como constata Verhine (2006) pelo exercício de modelagem.

O décimo terceiro documento é uma monografia de especialização de Rosane Fabris, concluída em 2007. Título: *Custo aluno no Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves*¹⁴⁷. Ano de coleta de dados: 2006. Objetivo: verificar e atualizar¹⁴⁸ o valor do custo por aluno no CEFET de Bento Gonçalves-RS e a sua interferência na oferta de um ensino de qualidade com ênfase na educação de jovens e adultos (EJA). Insumos considerados: pessoal (servidores docentes; servidores técnico-administrativos; funcionários terceirizados¹⁴⁹; e estagiários¹⁵⁰). Os dados de custo são tidos como de custo direto de funcionamento e implantação, mas foram coletados apenas os custos do pessoal e os demais itens estimados a partir dessa referência. Considerou-se o custo de pessoal como responsável por 73%¹⁵¹ do custo total de 100 pontos percentuais. O cálculo dos salários foi realizado conforme o que se conhece a esse respeito: toma-se um mês como referência, multiplica-se por 13,3 (12 meses + décimo terceiro + 1/3 de férias) e depois por 1,21 (encargos sociais). Em relação aos salários dos

¹⁴⁷ Os custos educacionais totais do CEFET de Bento Gonçalves totalizaram R\$ 8.177.721,79 em 2006. O valor é próximo ao total da Escola de Educação Especial de Brasília (EEEB), que compõe a amostra de escolas desta tese e onde os custos educacionais totalizaram R\$ 8.450.804,13 em 2008.

¹⁴⁸ Segundo Fabris, a monografia teve como propósito atualizar os dados de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2004, na qual uma das escolas foi justamente o CEFET de Bento Gonçalves. Ver: FARENZENA, Nalú *et. al.* *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de ensino de qualidade*. Rio Grande do Sul/Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/ Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

¹⁴⁹ “... considerou-se o valor pago à empresa contratada pelo CEFET-BG e não o valor que os trabalhadores efetivamente recebem” (FABRIS, 2007, p. 21).

¹⁵⁰ “Nos salários dos estagiários foi acrescido o percentual de 10% pago ao CIEE - Centro de Integração Empresa Escola, a título de taxa de administração” (FABRIS, 2007, p. 21).

¹⁵¹ Percentual encontrado na pesquisa da UFRGS citada.

terceirizados e dos estagiários remunerados, o mês de referência foi multiplicado por 12, “... tendo em vista que o valor dos salários informados para esses trabalhadores é o total pago às empresas contratadas, sendo elas as responsáveis pelo recolhimento dos encargos patronais e pelo pagamento de férias e 13º salário” (FABRIS, 2007, p. 22).

O custo-aluno de 2006 (R\$ 7.502,50) é mais elevado que o de 2003 (R\$ 6.937,05) em 8,15%. Fabris destaca ainda que “ no levantamento realizado em 2003, o custo de pessoal docente era superior ao pessoal não docente, ocorrendo inversão desta condição no ano de 2006”. De qualquer forma, em ambas as pesquisas, em especial na de 2003, há relativo equilíbrio entre o custo de docentes e não-docentes, talvez devido à complexidade de organização do CEFET, onde é necessário presença de corpo não-docente expressivo para o funcionamento da escola. Atente-se que, ao atualizar o custo do CEFET (2006) pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para 1º de setembro de 2009, o custo do CEFET (2009) é mais elevado em 16,4% que o CEFET (2006), o que deve ocorrer devido a peculiaridades (e limites) da atualização de valores monetários.

Tabela 2.1.11 - Custo-aluno total, pessoal (docentes e não-docentes) e de outros custos do CEFET de Bento Gonçalves - RS em 2003 e 2006.

	Custo-aluno total	Pessoal	Docentes	Não-docentes	Outros custos
CEFET (2003)	R\$ 6.937,05 100,00%	R\$ 5.057,56 73,00%	R\$ 2.634,28 38,00%	R\$ 2.423,28 35,00%	R\$ 1.879,49 27,00%
CEFET (2006)	R\$ 7.502,50 100,00%	R\$ 5.467,82 73,00%	R\$ 2.367,94 31,56%	R\$ 3.108,88 41,44%	R\$ 2.025,68 27,00%
CEFET (2009)	R\$ 8.713,39 100,00%	R\$ 6.350,32 73,00%	R\$ 2.750,12 31,56%	R\$ 3.610,65 41,44%	R\$ 2.352,62 27,00%

Fonte: Farenzena *et al.* (2003) e Fabris (2003).

Notas: os custos do CEFET (2009) resultam da atualização dos custos do CEFET (2006) pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2006:1613982629); o item *outros custos* na pesquisa de 2006 (CEFET 2006) envolve material de consumo, material permanente, outros insumos (gastos com energia elétrica; água; esgoto; telefone; correio; seguros; gás; combustível; serviço de terceiros; manutenção), prédio e terreno.

Em relação ao que seria o segundo objetivo da pesquisa (focalizar a discussão na modalidade Educação de Jovens e Adultos), constata-se que a autora comenta tal fato de forma superficial. Mas é muito interessante o que Fabris afirma a este respeito: “o PROEJA apresentou o custo mais baixo da pesquisa, apesar de cada professor ter atendido apenas 6,6 alunos (menor

dentre todas), fator que contribuiria para elevar os custos” (FABRIS, 2006, p.43). Motivo: os docentes dedicam baixa carga horária à modalidade EJA. Isso mostra que, quando é possível a identificação precisa da carga horária dedicada a determinada etapa, segmento ou modalidade, mesmo um fator tão importante quando o número de alunos por docente pode ser tornar menos relevante. Este é mais um aspecto da complexidade de análise de custo. De qualquer forma, o custo-aluno total do ensino médio, do ensino técnico e do ensino tecnológico superam a modalidade EJA-ensino médio nos seguintes percentuais: 102,14%, 34,33% e 17,98%, respectivamente.

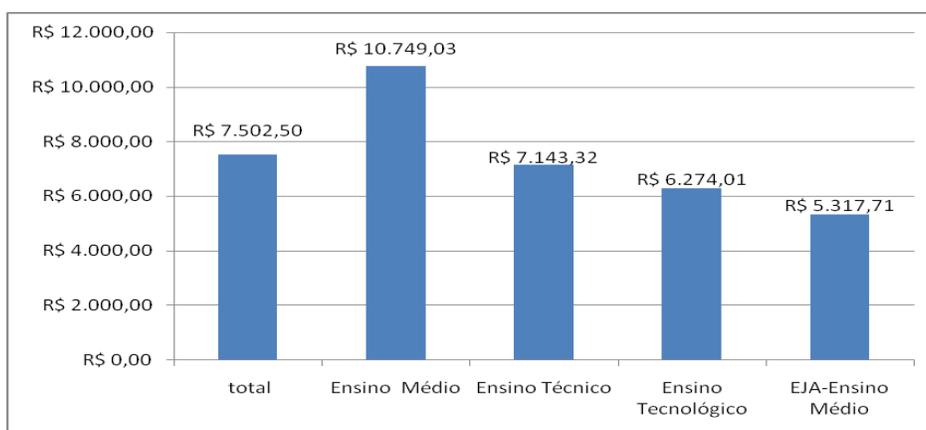


Gráfico 2.1.25 – Custo-aluno total de cada uma das modalidades de ensino do CEFET de Bento Gonçalves – RS - 2005.

Fonte: Fabris (2007).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de dezembro de 2006 :1,16139826299999).

A pesquisa também mostra, a exemplo das constatações da investigação de 2003, o alto grau de escolaridade dos docentes e não docentes do CEFET de Bento Gonçalves, principalmente dos efetivos: 90% dos docentes possuem curso de especialização, mestrado ou doutorado; 20% dos 69 não-docentes têm graduação, dez, especialização, e dois, mestrado. A autora afirma corretamente que tal fator é preponderante para o CEFET de Bento Gonçalves oferecer um ensino de qualidade. Outro importante elemento a se destacar é que os docentes trabalham em regime de dedicação exclusiva e dispõem de tempo para realizar atividades de planejamento e preparação de aulas, avaliação, atividades de pesquisa e extensão. Além disso, o nível salarial também é bom, em especial entre os docentes efetivos: mais de 50% (28) percebem entre R\$ 4.000 e mais de R\$ 7.000,00; apenas 12 recebem entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.999,00. Atente-se que a relação aluno/docente não é das mais baixas, no caso 21,36, o que indica mais

uma vez a necessidade de um “olhar” mais atento a este que é tido como um dos determinantes mais importantes nas análises de custo. Por fim, Fabris mostra os vultosos repasses do Ministério da Educação ao CEFET, no caso 2,5 milhões de reais em 2006. Há quadros com o demonstrativo de aquisições e despesas bem detalhados.

O décimo quarto documento, e último da parte Brasil desta revisão de literatura, também é uma monografia de especialização. Autora: Margô Beatriz Nilsson Ballottin. Ano de conclusão: 2007. Título: *Custos anuais da educação na EMEF¹⁵² Ernesto Dorneles*. Objetivo: estimar o custo-aluno-ano da Escola Municipal de Ensino Fundamental Ernesto Dorneles, localizada no Município de Bento Gonçalves. Assim como Fabris (2007), Ballottin considera apenas o componente de custo de pessoal, só que quatro pontos percentuais acima (77% de um total de 100 pontos percentuais). O foco principal é a modalidade Educação de Jovens e Adultos.

A constatação foi um custo bem abaixo na escola municipal (R\$ 2.512,61 contra R\$ 5.317,71 da EJA na escola federal). Segundo a autora, essa diferença se deve às seguintes características do CEFET: professores com dedicação exclusiva e com carga horária para outras atividades fora da sala de aula; docentes que desenvolvem pesquisa e extensão, além do ensino; alta titularidade docente (especialização, mestrado e até doutorado); nível salarial geral (docentes e não docentes) mais elevado que na Ernesto Dorneles. Ou seja, basicamente as mesmas descobertas da pesquisa de Fabris (2007). No entanto, a EJA na EMEF Ernesto Dorneles, segundo Ballottin, não funciona de forma precária: “Os professores que trabalham na EJA são todos efetivos, possuem curso superior e todos possuem pós-graduação”, além da presença de diretora, secretária, supervisora e serventes (BALLOTTIN, 2006, p. 20).

2.2 – Custo-aluno no Distrito Federal

O primeiro documento é resultado de uma parceria entre a Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal e o Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica da América Latina (ECIEL). Título: *Custos e Determinantes da Educação: o caso de Brasília¹⁵³*. Autores: Cláudio de Moura Castro; Gaudêncio Frigotto; Sandra M. De Sá Carneiro; Evair A.

¹⁵² EMEF = Escola Municipal de Ensino Fundamental

¹⁵³ “Esta pesquisa faz parte de uma investigação mais ampla sobre Educação de Desenvolvimento Econômico empreendida no ano de 1976 em seis países latinoamericanos (Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia e México) pelo Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Econômica Latino-Americana (ECIEL)” (CASTRO et al., 1978, p. 1). Nota: a citada pesquisa compõe a revisão de literatura desta tese.

Marques; Rogério A. Córdova; Ricardo C.R. Martins. Ano de publicação: 1978. Objetivo: analisar os determinantes e os custos da educação do Distrito Federal. Amostra: 47 escolas (35 públicas e 12 particulares) de Brasília e das cidades satélites (atualmente Regiões Administrativas). Realizou-se entrevista com os diretores, 205 professores (146 de escolas públicas e 59 de escolas particulares) e 2.214 alunos de 1ª, 4ª, 6ª e 8ª do 1º Grau (atual Ensino Fundamental) e do 2º Grau (atual Ensino Médio). Insumos incluídos: custo da mão-de-obra docente (professores em regência de classe) e não-docente (diretores; especialistas; técnicos; e os demais funcionários)¹⁵⁴; custo dos serviços de utilidade (água; gás; esgoto; luz, etc.) e materiais (consumo+ pequenos reparos + manutenção de rotina); custos de serviços de capital (edificações; equipamentos; terrenos; e reparos de “maior monta”); custos pessoais dos alunos ou das famílias¹⁵⁵ (uniforme; material escolar; anuidades e taxas escolares¹⁵⁶). A renda sacrificada¹⁵⁷ foi também estimada, porém, não “... somada ao custo social global, mas apenas mencionada em separado para se ter uma idéia aproximada da magnitude que pode representar” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 221).

Contudo, vale registrar que os custos são organizados em quatro categorias¹⁵⁸, a saber: 1) custos sociais globais da escolarização¹⁵⁹ (gastos correntes [mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais]; serviços de capital; dos alunos e das famílias); 2) custos totais da escola (mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais; serviços de capital); 3) custos monetários da escola

¹⁵⁴ Os docentes, segundo os autores, compõem os *módulos de produção* e os não-docentes as *unidades de prestação de serviços* junto com oficinas, bibliotecas, secretarias, gabinetes de orientação e outros.

¹⁵⁵ O transporte também faz parte dos custos pessoais dos alunos ou das famílias, mas não foi incluído na pesquisa. De acordo com Castro, os custos no DF representariam uma adição de 1% a 10% dos custos privados, uma vez que poucos alunos incorreriam nestes custos. “Em certos casos, contudo, podem chegar a 50% do custo social do ensino, dobrando, portanto, o seu ônus” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 243). *Nota: ao que parece, neste excerto, custo social é igual a custo privado.*

¹⁵⁶ Anuidades e taxas escolares, claro, apenas no caso das escolas particulares. Ocorre que, a rigor, a inclusão destas categorias como insumos resulta em dupla contagem, pois os valores pagos a título de anuidades e taxas escolares são materializados nos outros insumos. Tal compreensão torna o custo social global “equivocado” como expressão do custo-aluno total.

¹⁵⁷ Estas não teriam sido consideradas na maioria das pesquisas e dobrariam ou triplicariam os custos sociais do ensino, segundo os autores.

¹⁵⁸ Estas mesmas categorias são adotadas por Zevallos (1984). Categorias desta autora: Custos sociais globais é o mesmo que custo-aluno total, pois é o resultado do somatório de todos os itens de custo. Zevallos adota os seguintes tipos de custo: a) custos monetários da escola (mão-de-obra + serviços de terceiros + manutenção da escola); b) custos totais da escola (custos monetários + de capital [prédio, terreno e equipamentos]); c) custos sociais globais (custos totais + custos sociais dos alunos). *Nota: os custos sociais dos alunos é o mesmo que custos privados.*

¹⁵⁹ O custo social da escolarização, a exemplo do que ocorre na publicação de Zevallos (1984), corresponde ao custo-aluno total, ou seja, é o custo de todos os itens de custo, inclusive os custos pessoais dos alunos e das famílias.

(gastos correntes [mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais]; 4) custos pessoais dos alunos ou das famílias. É uma pesquisa de custo direto de funcionamento e implantação.

Além dos custos, os autores coletaram dados sobre: as famílias; os alunos; os professores; os diretores; e as escolas. Famílias: a) indicadores de conforto (densidade demográfica no domicílio; índice de bens de consumos duráveis; uso de calçados fora da escola; disponibilidade de lugar para estudar; b) escolaridade dos pais; c) indicadores de interesse cultural; d) interesse da família pelo processo educativo; e) indicadores de *status* socioeducativo (ocupação dos pais; situação do trabalho das mães). Alunos: a) sexo; b) idade; c) estabilidade familiar; d) grupo étnico; e) trajetória escolar e variáveis de tempo (alocação do tempo; dedicação às atividades escolares; lazer; trabalho; e estudo); f) processo escolar; g) e saúde e nutrição. Professores: a) características pessoais; b) *background* familiar; c) situação do trabalho. Escolas (condições de funcionamento): a) tamanho e operação; b) material de construção, estado de manutenção e condição de limpeza das escolas; c) material existente nas escolas (recursos básicos, tais como mobiliário funcional, equipamento didático, material de apoio, existência de laboratório e oficinas, instalações e comodidades complementares [recreação e desporto; alimentação e saúde]).

O primeiro resultado da pesquisa que chama a atenção é a baixa participação do custo de pessoal no custo (aluno) social global. A explicação dos autores para tal fato é o elevado custo da rubrica serviços de capital. De fato, este item, formado pelos equipamentos, edificações e terrenos, participa de forma expressiva. No entanto, há de se considerar também a elevada participação dos custos pessoais (entre 20,91% e 39,38%). Atente-se ainda que os não-docentes respondem por menos de 13% em todos os casos, o que contribui sobremaneira para a baixa participação do custo de pessoal. Aliás, seria interessante detalhamento acerca do perfil profissional e salarial dos não-docentes para discussão mais precisa acerca desta baixa participação. Supõe-se que as escolas públicas e particulares funcionavam de forma muito precária, no que concerne ao pessoal de apoio à atividade-fim de sala de aula.

Faz-se mister destacar que os autores afirmam que a participação do custo de pessoal nas escolas particulares seria de 19,6% no 1º Grau (atualmente ensino fundamental) e 30% no 2º (atualmente ensino médio), os quais poderiam se considerados baixíssimos, ainda que se leve em conta as variedades contextuais. O fato é que os percentuais mostrados na Tabela 2.2.1, após o “recálculo”, indicam que a participação do custo de pessoal nas escolas particulares seria de

27,41% e 44,34% no 1º e 2º Graus, respectivamente. Isso inviabiliza a afirmação de que “... nas escolas particulares, tanto de 1º grau quanto de 2º grau, as porcentagens são muito menores...” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 224). O “recálculo” significa conferência da soma de todos os valores monetários fornecidos pelo autor. Algumas imprecisões foram constatadas e consideradas para o cálculo dos novos percentuais de participação de docentes e não-docentes no custo social global.

Já em relação ao item serviços (de utilidade [água, gás, esgoto, luz, etc.]) e materiais (consumo+ pequenos reparos + manutenção de rotina), tem-se clara desvantagem do ponto de vista percentual para as escolas públicas das cidades satélites, pois a participação é de 1,43% no 1º Grau e de 0,68% no 2º. Observa-se mesmo um contraste quando se compara a escola de 2º Grau particular de Brasília, na qual o item em pauta responde por 9,47%. De fato, e conforme afirma Castro *et al.* (1978), a administração das escolas particulares privilegia o 2º Grau.

Tabela 2.2.1- Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes), serviços e materiais, serviços de capital e custos pessoais no custo social global da escolarização no Distrito Federal - 1976.

Escolas	Pessoal	Docentes	Não-docentes	Serviços e materiais	Serviços de capital	Custos pessoais
Pública-BSB (1º Grau)	45,32%	34,03%	11,29%	2,38%	25,54%	26,76%
Particular-BSB (1º Grau)	27,41%	20,19%	7,22%	2,35%	49,33%	20,91%
Pública-CS (1º Grau)	48,26%	35,27%	12,99%	1,43%	18,06%	32,25%
Pública-BSB (2º Grau)	40,49%	31,78%	8,72%	1,17%	18,95%	39,38%
Particular-BSB (2º Grau)	44,34%	34,71%	9,64%	9,47%	17,97%	28,21%
Pública-CS (2º Grau)	48,83%	37,39%	11,44%	0,68%	16,44%	34,05%

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978).

Notas: percentuais recalculados de acordos com as informações da ECIEL e de Castro; custos sociais globais da escolarização (mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais; serviços de capital; dos alunos e das famílias); custos pessoais = custos privados.

Ao se desagregar os dados dos custos de capital, observa-se que o item que mais pesa é o de edificações. Inclusive, atente-se que as escolas públicas de Brasília superam as particulares neste item. Na escola pública de 1º Grau em Brasília, a participação do item em pauta é de 19,06% contra 17,54% da escola particular de Brasília. Na etapa do 2º Grau, as escolas particulares (8,96%) são superadas pelas públicas de Brasília (9,71%) e das cidades satélites (10,52%). Em relação ao terreno, é a escola particular de 1º Grau de Brasília, com seus 30,39% de participação no custo-aluno social global, que se destaca. Segundo Castro, este caso possivelmente se deve à superestimação do item em função da especulação imobiliária¹⁶⁰, até

¹⁶⁰ Ele afirma que esta especulação imobiliária não teria qualquer uso por parte dos alunos.

porque, nas demais escolas, os percentuais são significativamente mais baixos¹⁶¹. Atente-se que os equipamentos têm participação bastante modesta em ambos os tipos de escolas (públicas e particulares) e etapas da educação básica (1º e 2º Graus). “A um nível tão modesto de custo, o seu total praticamente corresponde ao mobiliário da escola, pouco ou nada restando para equipamentos didáticos complementares, como bibliotecas, recursos audiovisuais, oficinas e laboratórios” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 240). Afirmam ainda que a situação nas cidades satélites é mais grave, e que se deveria rever as expectativas em relação ao desempenho destas escolas. Tal afirmação é interessante, tendo em vista que hoje, ao que parece, ocorre o contrário, tamanha é a cobrança para auferir bons resultados nas avaliações padronizadas nacionais e na local.

Tabela 2.2.2 - Participação dos serviços de capital (equipamentos, edificações e terreno) desagregado no custo social global da escolarização no Distrito Federal - 1976.

Escolas	Equipamentos	Edificações	Terreno
Pública-BSB (1º Grau)	2,07%	19,06%	4,41%
Particular-BSB (1º Grau)	1,30%	17,54%	30,49%
Pública-CS (1º Grau)	1,07%	11,65%	5,34%
Pública-BSB (2º Grau)	0,50%	9,71%	8,74%
Particular-BSB (2º Grau)	1,45%	8,96%	7,56%
Pública-CS (2º Grau)	1,03%	10,52%	4,89%

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978).

Notas: percentuais recalculados de acordos com as informações da ECIEL e de Castro; custos sociais globais da escolarização (custos correntes [mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais]; serviços de capital; dos alunos e das famílias); BSB = Brasília; CS = Cidade Satélite.

Em termos monetários, o custo-aluno social global é mais elevado nas escolas particulares de Brasília: R\$ 4.887,90 no 1º Grau e R\$ 6.461,01¹⁶² no 2º Grau. Entre as públicas em ambas as etapas, as escolas de Brasília têm custo-aluno social global superior. No 1º Grau, em termos percentuais as escolas de Brasília têm custo 68,57% mais elevado que o das suas equivalentes nas cidades satélites. No 2º Grau, a diferença é mais modesta entre as públicas: 35,73% a mais para as escolas de Brasília. Se a comparação for entre extremos, ou seja, escolas particulares de Brasília e públicas das cidades satélites, a distância é superior a 100% em ambas as etapas (e a favor das particulares), a saber: 144,16% no 1º Grau e 103,77% no 2º.

¹⁶¹ Os autores afirmam que os percentuais ficariam em torno de 5%, o que não foi confirmado após recalcular os custos com base nos dados informados pelos mesmos.

¹⁶² Este custo, de acordo com os dados registrados pelos autores, seria de R\$ 8.833,62. Ou seja, o custo de R\$ 6.461,01, quando recalculado, aproxima-se de nove mil reais.

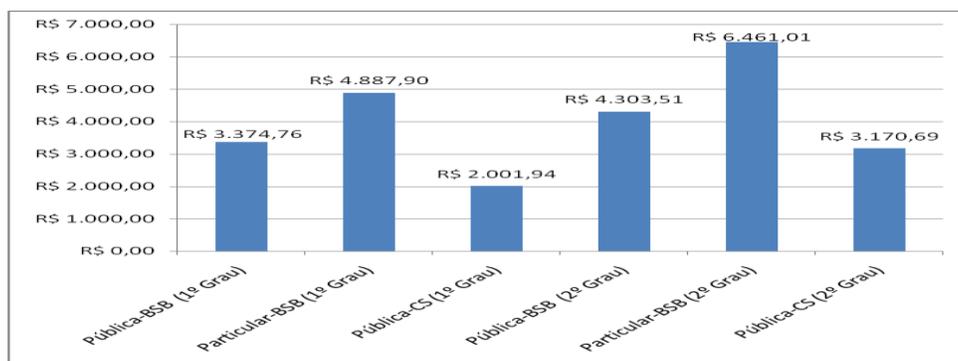


Gráfico 2.2.1 – Custo-aluno social global em escolas públicas e particulares de 1º e 2º Graus do Distrito Federal – 1976.

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978)

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: dezembro de 1976 (0,9290728729).

Diante da baixa participação do custo de pessoal no custo-aluno social global, seria interessante aprofundamento da análise com base nos valores absolutos que resultaram nos custos e percentuais de participação apresentados. Enfim, a conclusão dos autores de que a causa disso seria o fato do Distrito Federal ter um sistema educativo mais avançado e com escolas mais complexas, mereceria melhor análise. É que, a baixa participação do pessoal, talvez possa ser explicada por dois motivos: a) “pobreza” de salários de docentes e não-docentes; b) baixo número de não-docentes. Por outro lado, os autores comentam a situação de depredação em que se encontravam várias escolas da amostra¹⁶³, bem como a falta de materiais tanto para o módulo de produção (sala de aula) como para o de serviço. Esta afirmação, então, sugere que a pobreza não se restringiria aos salários e quantidade de não-docentes, e sim aos demais insumos. Enfim, as condições de oferta educacional das escolas públicas e privadas do Distrito Federal, em meados da década de 1980, ao que parece, não eram tão satisfatórias quanto as lembranças nostálgicas, às vezes, tentam “fazer crer”. De outra parte, sobressai nesta pesquisa a compreensão da escola como empresa, do que é emblemática a menção à sala de aula como “módulo de produção”. Este, sem dúvida, outro aspecto que também mereceria melhor análise.

Quando os dados são apresentados sem os gastos pessoais ou familiares, tem-se o custo total da escola¹⁶⁴. Na verdade, este pode ser tido como custo “verdadeiro”, haja vista que o custo

¹⁶³ E neste momento, eles não indicam que a referência é especificamente sobre as públicas.

¹⁶⁴ Atente-se que *custo total da escola* é diferente de *custo-aluno total* (termo bastante comum nas pesquisas mais atuais). Este corresponde ao *custo social global da escolarização*, conforme já explicitado.

social global da escolarização, ao incluir os custos pessoais ou familiares, considera em dobro, pelo menos dois itens, a saber: anuidades e taxas, em geral, pagas apenas nas escolas particulares. É que estes já estão incluídos e diluídos nos demais itens. Mas, o foco de atenção aqui é a mudança no que se refere à participação dos itens de custo em função da exclusão dos custos pessoais ou familiares. O custo de pessoal (mão-de-obra de docentes e não-docentes), por exemplo, se aproxima muito dos patamares descobertos em outras pesquisas de custo, à exceção das escolas particulares de Brasília, que exhibe o impressionante percentual de 34,65%¹⁶⁵. Registre-se ainda que a participação dos não-docentes, embora tenha aumentado, ainda continua baixa: em nenhum caso sequer atinge 20%. Isso mostra que a hipótese acerca da “pobreza” em termos de não-docentes ganha força, com ou sem os custos pessoais.

Tabela 2.2.3 - Participação percentual do custo de pessoal (docentes e não-docentes), serviços e materiais, serviços de capital no custo total da escola - Distrito Federal - 1976.

	Pessoal	Docentes	Não-docentes	Serviços e materiais	Serviços de capital
Pública-BSB (1º Grau)	61,87%	46,46%	15,41%	3,25%	34,88%
Particular-BSB (1º Grau)	34,65%	25,52%	9,13%	2,98%	62,37%
Pública-CS (1º Grau)	71,24%	52,06%	19,18%	2,11%	26,65%
Pública-BSB (2º Grau)	66,79%	52,42%	14,37%	1,93%	31,27%
Particular-BSB (2º Grau)	61,77%	48,35%	13,42%	13,19%	25,04%
Pública-CS (2º Grau)	74,03%	56,69%	17,34%	1,04%	24,93%

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978).

Notas: percentuais recalculados de acordo com as informações da ECIEL e de Castro; custos totais da escola (mão-de-obra; serviços de utilidade e materiais; serviços de capital).

Ao se desagregar os dados dos custos de capital, à exemplo do que foi feito com os custos sociais globais da escolarização, as conclusões são: a) o item que mais pesa continua a ser o de edificações; b) as escolas públicas de Brasília superam, em termos percentuais, as particulares; c) a escola particular de Brasília de 1º Grau é onde o item terreno tem participação mais elevada no custo, neste caso do custo total da escola (38,55%); d) os equipamentos têm participação bastante modesta em ambos os tipos de escolas (públicas e particulares) e etapas da educação básica (1º e 2º Graus). Enfim, tem-se uma conclusão insólita: os prédios são uma riqueza e os equipamentos

¹⁶⁵ Neste caso, desconfia-se que houve algum erro, já que os serviços de capital participariam com 62,37% do custo total da escola.

uma pobreza. E, talvez, se a análise fosse feita com base nos números absolutos, a pobreza seria mais pobre nas escolas públicas das cidades satélites.

Tabela 2.2.4 - Participação dos serviços de capital (equipamento, edificações e terreno) desagregado no custo total da escola - Distrito Federal, 1976.

	Equipamento	Edificações	Terreno
Pública-BSB (1º Grau)	2,83%	26,03%	6,02%
Particular-BSB (1º Grau)	1,65%	22,17%	38,55%
Pública-CS (1º Grau)	1,58%	17,19%	7,88%
Pública-BSB (2º Grau)	0,82%	16,03%	14,42%
Particular-BSB (2º Grau)	2,02%	12,48%	10,54%
Pública-CS (2º Grau)	1,56%	15,95%	7,42%

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978).

Nota: percentuais recalculados de acordos com as informações da ECIEL e de Castro.

Em termos monetários, o custo total da escola também não difere das descobertas, quando se tem como referência o custo social global: custos mais elevados nas particulares e nas públicas de Brasília em relação às públicas das cidades satélites. Vale destacar que os custos pessoais participam mais nas escolas de custo menos elevado, à exceção das escolas de Brasília de 2º Grau (de maior custo), quando comparadas com as escolas das cidades satélites de 2º Grau (de menor custo).

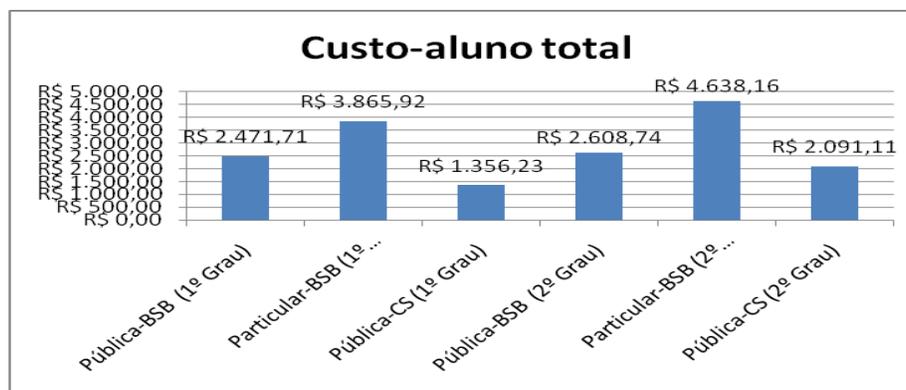


Gráfico 2.2.2 – Custo-aluno total em escolas públicas e particulares de 1º e 2º Graus - Distrito Federal -1976.

Fonte: Pesquisa ECIEL/SEC - 1976 e Castro (1978).

Notas: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: dezembro de 1976 (0,9290728729); Particular-BSB (1º... = Particular – Brasília (1º grau); BSB = Brasília; CS = Cidade Satélite.

Outras conclusões: 1) “...as escolas particulares operam com alto nível de subutilização do seu espaço físico” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 237); 2) os prédios escolares têm apenas relativa qualidade, mas são mais bem cuidados na rede particular; 3) a rede física das escolas tem padrão superior à média nacional; 4) “o fundamental é que cada um tenha pelo menos o estritamente necessário¹⁶⁶” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 245); 5) os gastos pessoais ou familiares, em termos absolutos, são mais modestos nas cidades satélites; 6) os autores defendem uma política de assistência aos estudantes com alvos precisos, ou seja, com foco naqueles que interromperiam a escola se não tivessem ajuda; 7) o desvio padrão é bem acentuado entre as escolas que compõem a amostra, sobretudo entre as particulares.

O segundo documento é um relatório de pesquisa¹⁶⁷. Título: *Custo-aluno no DF em 1986*¹⁶⁸. Na verdade, trata-se de um caderno à parte da pesquisa Nacional de Custo Direto de Funcionamento, realizada pelo Ministério da Educação, em 1985, por intermédio da iniciativa Planejamento de Ação e Investimento (PAI), coordenada por Xavier e Marques¹⁶⁹. A dupla, responsável pelos volumes das outras regiões brasileiras, assina apenas a seção *Aspectos Metodológicos*¹⁷⁰ do relatório do DF. Ano de coleta de dados: 1985. Objetivo: oferecer subsídios para melhor alocação de recursos por parte do poder público. Amostra¹⁷¹: 64 escolas públicas, sendo 52 urbanas¹⁷² e 12 rurais; e 13 complexos escolares¹⁷³. Etapas¹⁷⁴, segmentos e

¹⁶⁶ Para os autores, o fato de um aluno ter vários lápis e cadernos, nada acrescentaria ao seu rendimento. Comentário: se esta realidade, vale dizer “preta e branca”, era fato na época, hoje em dia, seguramente, não! É que os materiais escolares a mais fazem, sim, diferença no que se refere ao aproveitamento dos alunos.

¹⁶⁷ Ver: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Custo direto de funcionamento das escolas da rede oficial do Distrito Federal*. Brasília: Secretaria da Educação, Departamento de Planejamento Educacional, 1986, 302 p.

¹⁶⁸ Este documento é citado no volume da região Centro-Oeste por Xavier e Marques, mas, ao que parece, desconhecido pela maioria das pesquisas sobre custo-aluno no Brasil.

¹⁶⁹ Os instrumentos de coleta de dados no Distrito Federal tiveram sua origem nos mesmos elaborados para a coleta nas demais unidades da Federação”, mas com adaptações, sobretudo porque “... a pesquisa estendeu-se além do 1º Grau” (GDF, 1986. p. 41).

¹⁷⁰ É, no mínimo, curioso o fato dos citados autores não aparecerem como responsáveis pelo volume completo, à exemplo do que fizeram em relação aos relatórios das demais regiões brasileiras.

¹⁷¹ Na amostra de Brasília, foram incluídas escolas-parque e suas tributárias. Escolas tributárias são aquelas que enviam alunos (compulsoriamente) para a escola-parque ou para o centro de línguas para complementação do currículo.

¹⁷² A amostra urbana é composta quase exclusivamente de escolas de Brasília, Taguatinga e Ceilândia, de estratos sócioeconômicos alto, médio e baixo, respectivamente. Nota: a única escola urbana que não faz parte dos citados locais, é uma de Sobradinho.

¹⁷³ Complexos: dois de Brasília; três de Taguatinga; três de Ceilândia; um do Núcleo Bandeirante; um do Gama; um de Brazlândia; um de Sobradinho; um de Planaltina. Os cinco últimos foram incluídos devido à necessidade de ter escolas rurais na amostra. Nota: os complexos escolares não existem mais na estrutura da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; foram substituídos por diretorias regionais de ensino. Mas tanto no passado como no presente, pode-se dizer que são estruturas, senão similares, pelo menos equivalentes, às delegacias regionais de ensino presentes em outros estados do país.

modalidades incluídas: pré-escola; primeiro grau (1^a a 4^a e 5^a a 8^a séries); segundo grau; ensino especial¹⁷⁵ (turmas especiais nas escolas regulares); e supletivo. Algumas “modalidades” de escolas “atípicas” não foram incluídas, tais como: Escola de Música; Escola Agrícola; Centro Interescolar de Línguas; Centro Interescolar de Educação Física; Centro de Educação para o Trabalho; e outros. A justificativa para as citadas exclusões foi a estrutura diferenciada destes estabelecimentos, o que exigiria metodologia específica para cada caso. Faz-se mister destacar que o custo de pessoal de algumas Escolas-Parque de Brasília foi incluído, proporcionalmente ao número de alunos beneficiados. Insumos considerados¹⁷⁶: salário bruto de pessoal (docente e não-docente); material de consumo (alimentação; uso geral; e outros); material permanente; serviço de terceiros; outras despesas (energia elétrica; gás; telefone, etc.).

A pesquisa é tida como de custo direto de funcionamento¹⁷⁷. A coleta de dados dos itens foi realizada *in loco* na escola, à exceção das outras despesas. Verificaram-se os preços dos materiais de consumo e permanente¹⁷⁸ na praça de Brasília e em mais de um estabelecimento. No que se refere aos livros, utilizou-se quatro metodologias: a) real valor (dicionários e enciclopédias); b) valor inferido com base em equivalentes (obras esgotadas); c) valor informado pelos distribuidores (livros didáticos); d) valor médio por metro linear¹⁷⁹ (demais livros da biblioteca). Todos os preços coletados fora do mês de base da coleta (novembro de 1985) foram

¹⁷⁴ A inclusão do 2º grau (atual ensino médio) e de outros níveis (chamo isso de etapas na tese) e modalidades de ensino na pesquisa do Distrito Federal, sem dúvida, a diferencia das demais realizadas pelo MEC na mesma época, já que estas últimas se restringiram ao 1º grau.

¹⁷⁵ “Em todas as escolas alvo deste estudo havia atendimento para duas excepcionalidades: deficiência auditiva e deficiência mental educável. Conforme modulação específica, esta última se agrupa em turmas na faixa de 10 a 15 alunos. Já o deficiente auditivo, de 5 a 10, requerendo maiores recursos e tornando-se, portanto, mais oneroso” (GDF, 1986, p.79).

¹⁷⁶ Neste documento, os insumos são chamados de *eixos*.

¹⁷⁷ A pesquisa é de custo direto de funcionamento, apesar da amostra contar com 13 complexos escolares. “Em suas sedes encontram-se profissionais que constituem custo direto de funcionamento dos estabelecimentos de ensino a eles vinculados. O complexo escolar foi, portanto, nesta pesquisa, considerado custo direto para o funcionamento das escolas da rede oficial. Para computá-los, procedeu-se, metodologicamente, do mesmo modo que para as unidades de ensino, resguardadas as peculiaridades” (GDF, 1986, p. 139). Vale destacar que, no relatório, o custo dos complexos é considerado também do tipo misto (direto e indireto). “Por ser o custo do complexo escolar um custo misto (direto e indireto de funcionamento das escolas), optou-se por incluí-lo, para que numerosos profissionais envolvidos diretamente no custo direto (médicos; psicólogos; assistentes; auxiliares de comando de reparos; professores de horta e de educação física; e outros) não ficassem excluídos” (GDF, 1986, p. 50).

¹⁷⁸ Alguns materiais permanentes, não encontrados em Brasília, foram coletados em outras praças. *Nota: para os custos das mesas não mais fabricadas, imputou-se um custo por metro quadrado, baseando-se em custos de mesas de modelo e material correspondentes. O mesmo se fez com outros materiais, uma vez que o preço histórico, mesmo atualizado, não se aproximava satisfatoriamente da realidade”* (GDF, 1986, p. 43-44).

¹⁷⁹ “Para isso buscou-se, em duas livrarias, o custo de vinte livros diversos – didáticos, literários e técnicos. Mediuse a lombada e calculou-se o custo de cada metro desses livros. A média de custo por metro linear desses quarenta livros foi o montante considerado para esses cálculos” (GDF, 1986, p. 43).

atualizados pelos índices de deflação da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Todos os eixos foram rateados de acordo com o nível e modalidade de ensino a que se destinam, e não pelo número de alunos. Contudo, os procedimentos de tal proeza não ficam claros¹⁸⁰. No caso do custo de pessoal, foram incluídos salários e outros benefícios percebidos (gratificações; incentivos funcionais; função remunerada; 13º salário; salário-família; e encargos sociais). Ainda em relação ao item custo de pessoal, é relevante informar que o pessoal docente abrangeu apenas os professores em efetivo exercício em sala de aula, ou seja, somente os docentes em regência de classe; diretores, orientadores, psicólogos, médicos e mesmo professores não-regentes foram considerados pessoal não-docente¹⁸¹. No relatório constam ainda informações importantes sobre Brasília, Taguatinga e Ceilândia: a) classe do professor; b) média de alunos por turma; c) tamanho da escola; d) hora-aula necessária *versus* hora-aula ociosa.

O custo de pessoal (docentes e não-docentes das escolas + funcionários do complexo) supera 80% em todos os casos. Atente-se que a participação dos docentes (entre 44,9% e 76,5%) é bem mais expressiva que a dos não-docentes (entre 5,4% e 28,5%) e complexo (entre 4,2% e 13,9%). O material de consumo responde por percentual bastante razoável, à exceção do ensino especial (1,8%). Há, inclusive, a este respeito uma surpresa: o ensino supletivo exibe 3% para este item. No entanto, quando tais percentuais são tidos em termos absolutos, ou seja, em valores monetários, o custo-aluno material de consumo é R\$ 227,00 no ensino especial e R\$ 74,00 no ensino supletivo. Isso significa que o primeiro supera o segundo em 203,08%. E o mesmo acontece em relação ao material permanente: o ensino especial exibe o percentual mais baixo (2,2%), mas em termos monetários supera o segmento de 1ª a 4ª rural em que 7,4% do custo-aluno total se deve ao material permanente. Embora tal fato seja mais intenso ao comparar a educação especial (que tem custo elevado) com as outras etapas, segmentos e modalidades, a relatividade dos percentuais para entender os custos também acontece em outros casos. Ao comparar a pré-escola e o ensino médio, por exemplo, tem-se os seguintes percentuais de participação do material permanente no custo-aluno total: 4,8% e 4,7%, respectivamente. Mas a proximidade percentual não se repete em termos monetários. O custo-aluno material permanente

¹⁸⁰ Nos outros trabalhos de custo, apenas o custo-aluno docente é calculado de forma “real”, ou seja, com base em quem, de fato, atua nas etapas e modalidades.

¹⁸¹ Em tempo: esta é uma opção clássica, pois, em nenhum trabalho de custo que compõe esta revisão de literatura há abordagem diferente da adotada aqui.

do ensino médio é R\$ 194,00 e o da pré-escola “apenas” R\$ 117,00. Isso significa que o ensino médio supera a pré-escola, no que concerne ao material permanente, em 65,86%. Outro aspecto que vale destacar é o fato das escolas rurais de 1ª a 4ª exibirem as seguintes características: menor percentual de participação do item pessoal (82%); maior equilíbrio da participação de docentes (44,9%) e não-docentes (28,5%) no custo-aluno total; e índices mais elevados de material de consumo (10,4%) e material permanente (7,4%).

Tabela 2.2.5 - Participação percentual do custo de pessoal (docentes, não-docentes e pessoal do complexo), material de consumo e permanente e outros no custo total das escolas do Distrito Federal - 1985.

Etapas, seg. e modalidades	Pessoal	Docentes	Não-docentes	Pessoal do complexo	Material de consumo	Material permanente	Outros
Pré-escola	84,60%	52,4%	27,1%	5,1%	9,3%	4,8%	1,3%
1ª a 4ª (urbana)	86,50%	56,5%	23,3%	6,7%	8,1%	4,5%	0,9%
5ª a 8ª (urbana)	91,20%	69,9%	17,1%	4,2%	5,0%	3,2%	0,6%
1ª a 8ª (urbana)	88,90%	63,4%	20,1%	5,4%	6,5%	3,8%	0,8%
2º Grau	89,70%	68,1%	17,3%	4,3%	5,0%	4,7%	0,6%
Ensino Supletivo	92,00%	64,6%	21,5%	5,9%	3,0%	4,1%	0,9%
Educação Especial	95,80%	76,5%	5,4%	13,9%	1,8%	2,2%	0,2%
1ª a 4ª (rural)	82,00%	44,9%	28,5%	8,6%	10,4%	7,4%	0,2%
5ª a 8ª (rural)	90,90%	65,7%	19,7%	5,5%	5,2%	3,8%	0,1%
1ª a 8ª (rural)	85,40%	53,0%	25,0%	7,4%	8,3%	6,0%	0,3%

Fonte: GDF (1986).

Nota: o item *outros* é resultado dos serviços de terceiros e das *outras despesas* (água, luz, telefone, etc.).

Em termos monetários, há alguns pontos que merecem destaque: a) pré-escola com menor custo-aluno total; b) 5ª a 8ª com custo bastante superior ao da 1ª a 4ª na área urbana, e mais ainda na área rural; c) educação especial com custo bastante elevado, muito embora não se trate do custo em escolas de educação especial, e sim de turmas especiais em escolas regulares. Quanto ao primeiro destaque, observa-se que o custo-aluno total da pré-escola (R\$ 2.419,00) não supera nem mesmo o custo do ensino supletivo (R\$ 2.422,00), e não se pode esquecer que a maioria dos alunos desta modalidade frequenta turmas abertas, o que resulta em mais alunos por turma, e, conseqüentemente, custo mais baixo. “Isso pode ser explicado, em parte, devido à existência do pré-escolar com monitoria, onde cada professor, que recebe por hora aula, atendia a

quatro turmas auxiliados, em revezamento, por três monitores sem remuneração” (GDF, 1986, p 79). Ao que parece, pode-se sustentar que tal realidade explica “grande parte” do baixo custo na pré-escola, e não apenas “em parte”. É que o motivo que poderia contribuir para um custo mais elevado, no caso menos alunos por turma está ausente, já que a pré-escola tem média de 30 alunos por turma, número semelhante aos 32,1 na 1ª a 4ª. Além disso, se os monitores eram remunerados, seguramente não percebiam um valor próximo ao dos docentes de “verdade”. Já em relação ao segundo destaque (5ª a 8ª com custo bastante superior ao da 1ª a 4ª nas áreas urbana e rural), faz-se mister discuti-lo em cada área.

Na área urbana, em primeiro lugar, vale destacar que o fator determinante não é o número de alunos por turma, uma vez que onde o custo é mais elevado (5ª a 8ª), o mesmo acontece com o número de alunos por turma (41,4 contra 32,1 da 1ª a 4ª). Suspeita-se que a diferença a mais para as escolas de 5ª a 8ª se deve à presença de menos alunos por não-docente. Além disso, no relatório consta que o percentual de capacidade ociosa (horas contratadas não “trabalhadas”) também influenciaria sobremaneira o custo, o qual tende a ser maior de 5ª a 8ª porque, em vários casos, é impossível que o professor complemente a carga em outra escola, diferente dos docentes de 1ª a 4ª que são responsáveis por uma turma (20 horas) ou duas turmas (40 horas). Pode-se aventar ainda, mas como explicação secundária, a classe do professor na carreira. Há mais professores classe B de 5ª a 8ª do que de 1ª a 4ª. Enfim, seria interessante análise da participação dos não-docentes, em especial em termos monetários. Já na área rural, os dados disponíveis apenas permitem afirmar que o custo do segmento 5ª a 8ª é superior devido: a) à complexidade de organização; b) ao fato dos seus docentes não complementarem nunca a carga horária “ociosa” em outro lugar em função das grandes distâncias entre as escolas; c) à distribuição dos professores nas classes da carreira (apenas 1% de 5ª a 8ª é da classe A [que recebe salário mais baixo] contra 70% da 1ª a 4ª).

E por fim, no que se refere ao alto custo da educação especial em turmas especiais nas escolas regulares, o mesmo pode ser explicado pela média de aluno por turma e pela média de aluno por professor: 8,1 e 4,5, respectivamente.

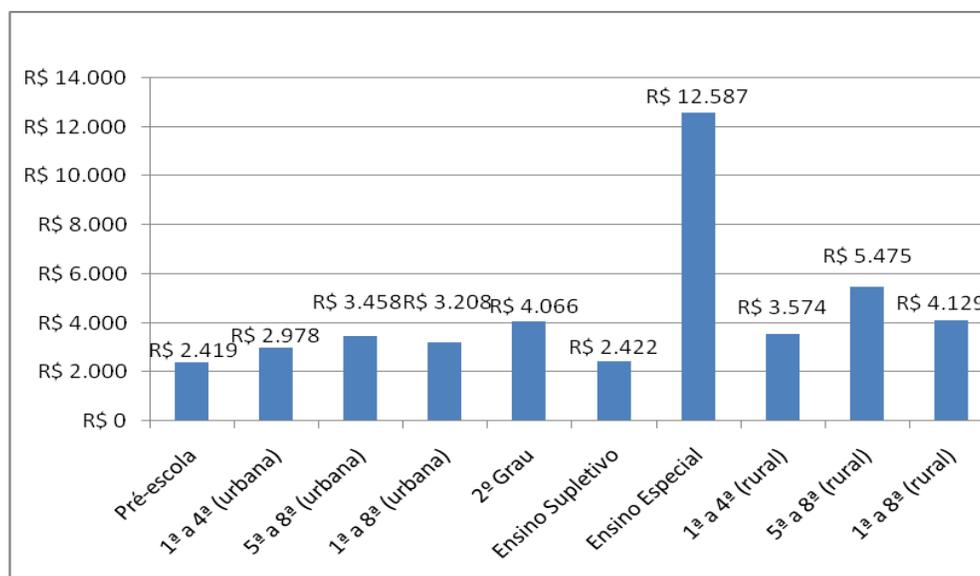


Gráfico 2.2.3 – Custo-aluno total nas várias etapas, segmentos e modalidades de ensino - Distrito Federal - 1985.

Fonte: GDF (1986).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: novembro de 1985 (0,001233614).

Os custos estão de acordo com a situação sócioeconômica das localidades: Brasília com custo mais elevado que Taguatinga e Ceilândia; e Taguatinga com custo mais elevado que Ceilândia, à exceção das modalidades educação de jovens e adultos (supletivo) e ensino especial (atualmente educação especial). No relatório, a influência da classe do professor no custo-aluno é bastante enfatizada, o que em princípio causa certo “estranhamento”, tendo em vista que, geralmente, o número de alunos por turma, por docente e por não-docente é que são tidos como um dos determinantes mais importantes das variações de custo.

Talvez seja interessante comentar a questão do número de alunos por turma. Este não deveria ter peso igual ao número de alunos por docente e por não-docente. É que, muitas vezes a falta de docentes no quadro da escola não resulta em menos turmas. Por exemplo, o número de alunos por turma permanece o mesmo, ainda que alguns docentes e não-docentes entrem de licença. As turmas não são eliminadas pela falta de funcionários; as turmas simplesmente existem, e um cálculo de alunos por turma não precisa levar em consideração a quantidade efetiva de funcionários na escola (basta dividir a quantidade total de alunos pelo número de turmas). Obviamente, tal detalhe só é percebido se a coleta de dados de custo de pessoal for realizada *in loco* e com a devida exclusão de docentes e não-docentes que não estão em efetivo exercício.

Tabela 2.2.6- Custo-aluno total em Brasília, Taguatinga e Ceilândia nas várias modalidades, segmentos e modalidades - 1985.

Etapas, seg. e modalidades		Brasília	Taguatinga	Ceilândia
Pré-escola	Custo-aluno total	R\$ 3.021	R\$ 2.907	R\$ 1.706
	N.º alunos/turma	26,3	29,7	31,1
1ª a 4ª (urbana)	Custo-aluno total	R\$ 4.280	R\$ 3.331	R\$ 2.166
	N.º alunos/turma	27,2	31,8	34,8
5ª a 8ª (urbana)	Custo-aluno total	R\$ 5.326	R\$ 3.483	R\$ 3.001
	N.º alunos/turma	34,6	40,7	43,7
2º Grau	Custo-aluno total	R\$ 5.334	R\$ 3.895	R\$ 3.190
	N.º alunos/turma	34,1	39,8	41,1
Ensino Supletivo	Custo-aluno total	R\$ 2.914	R\$ 1.944	R\$ 2.416
	N.º alunos/turma			
Educação Especial	Custo-aluno total	R\$ 19.929	R\$ 9.685	R\$ 12.205
	N.º alunos/turma	6,3	10,3	7,6

Fonte: GDF (1986).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009 (índice de novembro de 1985:0,001233614).

A participação dos complexos no custo-aluno total é bastante modesta: varia de 5,05% no 2º Grau a 10,5% na educação especial. Atente-se que estes percentuais resultam do custo-aluno total dos complexos (todos os insumos), e não apenas do custo-aluno pessoal dos mesmos. No entanto, faz-se mister esclarecer que a afirmação de que a participação do custo dos complexos no custo-aluno total é modesta, e baseia-se na crença de que o custo total de cada um foi rateado pelo total de alunos atendidos em cada etapa, segmento e modalidade de ensino. É que, em algumas partes do relatório, tal procedimento não fica tão claro. Enfim, se a baixa participação dos complexos do custo-aluno total resultou de todo o seu conjunto, de fato, a mesma é modesta. Por outro lado, se foi feita com base apenas nos funcionários que atuam nas etapas, segmentos e modalidades e nos recursos materiais correspondentes, a afirmação perde o sentido.

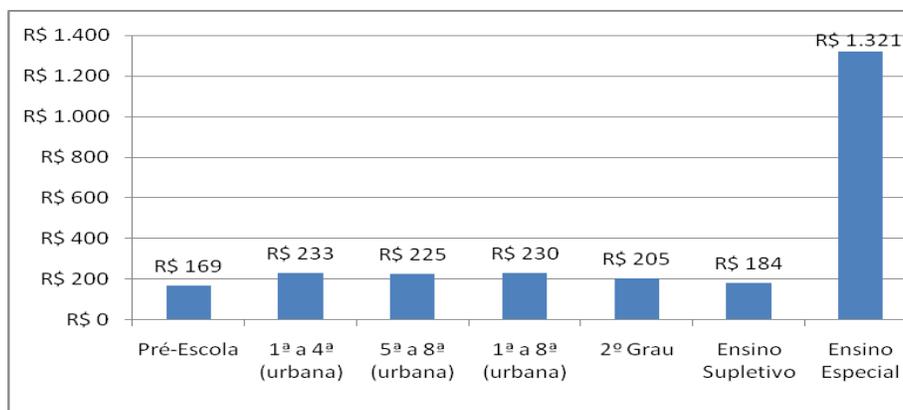


Gráfico 2.2.4 – Custo-aluno complexo escolar nas várias etapas, segmentos e modalidades – Distrito Federal - 1985.

Fonte: GDF (1986).

Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: novembro de 1985 (0,001233614).

Algumas conclusões: a) “quanto maiores em número de salas de aula [2º Grau], menor é o custo, havendo, porém, uma quebra nesses valores decrescentes a partir das escolas com 16 a 20 salas” (GDF, 1986, p. 89); b) o custo-aluno da zona rural é 28,7% superior ao da zona urbana (2º Grau) (isso, segundo o relatório, se deve à quantidade de alunos por turma: 35,9 na zona urbana e 23,2 na zona rural, mas também devido ao fato dos professores da zona rural não complementarem as cargas horárias devido às distâncias; c) as horas contratadas ociosas, as quais são superiores em Brasília, elevam os custos¹⁸²; d) “há falta de mobiliário específico e de salas apropriadas... [para os alunos da educação especial]”, sendo Brasília exceção (GDF, 1986, p. 83); e) os serviços de terceiros respondem por percentuais próximas a zero porque, via de regra, se restringem ao pessoal do “comando de reparos”

O terceiro documento é um artigo que trata da Educação de Jovens e Adultos, o qual foi publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Título: *Custos da Alfabetização de Jovens e Adultos: o programa da Universidade Católica de Brasília*¹⁸³. Coordenador: Candido Alberto Gomes¹⁸⁴. O ano da coleta de dados coincide com o da publicação: 1995. Objetivo: estimar o custo-aluno do programa de alfabetização de jovens e adultos da Universidade Católica

¹⁸² “Essa ‘ociosidade’ é relativa, uma vez que se desconhece, pelos dados, situações de projetos especiais ou outros eventos que podem reduzir a carga horária do professor” (GDF, 1986, p. 95).

¹⁸³ O autor esclarece que esta é uma pesquisa-treino do curso de *Economia e Finanças* do Mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília.

¹⁸⁴ Colaboradoras: Dalva Guaracyra M. Cardoso; Amélia Eloy Santana; Antônio da Costa Neto; Edlamar Maria de Fátima; Elizabeth Danziato Rego Lima; Eunice Aparecida Spader; Maria do Carmo Nascimento Diniz; e Mirtes Maria Trigueiro Santoro.

de Brasília (UCB). Insumos incluídos¹⁸⁵: pessoal (bolsa dos monitores; salários e encargos dos supervisores; salários e encargos dos coordenadores efetivos e da funcionária administrativa); material de consumo; material permanente; outros (luz; água e esgoto; combustível, etc.); prédio (foi considerado o *shadow rent*¹⁸⁶). Portanto, é uma pesquisa de custo direto e indireto de investimento e funcionamento¹⁸⁷. Estimou-se o custo de um programa de alfabetização de jovens e adultos da UCB em três postos de atendimento: Posto n.º1 (sala de aula improvisada em um prédio público no plano-piloto); Posto n.º2 (refeitório do canteiro de obras de uma grande construtora no Plano-Piloto); Posto n.º3 (galpão construído pelo Governo do Distrito Federal e entregue à comunidade local em área de baixa renda numa cidade satélite). O trabalho, segundo Gomes, limitou-se aos custos, não fazendo, portanto, quaisquer análises pedagógicas. A unidade de tempo adotada foi o semestre, e não o ano como na maioria das pesquisas de custo-aluno.

Quanto aos resultados, observa-se que o custo-aluno é mais elevado no posto onde a média de alunos por monitor é mais baixa. Nesse sentido, o Posto n.º 2 (refeitório do canteiro de obras), com 4,0 alunos por monitor, tem custo-aluno total de R\$ 1.425,23 contra R\$ 1.070,06 do Posto n.º 1 (sala de aula improvisada em um prédio público) e R\$ 1.084,19 do Posto n.º 3 (galpão construído pelo GDF), os quais têm 15,7 e 7,0 alunos por monitor. Atente-se que a relação entre custo-aluno total mais elevado e maior número de alunos por monitor não é linear, ou seja, embora o número de alunos seja um importante determinante, o mesmo não resulta em aumento de custo proporcional. O Posto n.º 1, por exemplo, tem média de alunos por turma 292,50% a mais que o Posto n.º 2, mas este é “apenas” 33,19% superior à aquele em termos de custo-aluno total. No caso da comparação entre os Postos 2 e 3, tem-se: 75% a mais de média de alunos por turma para o Posto n.º 3 e um custo-aluno total de apenas 31,46% a mais para o Posto n.º 2. Já o Posto n.º1 tem média de alunos por monitor, 124,19% a mais que o Posto n.º 3, mas este supera aquele em termos de custo-aluno total em apenas 1,32%. Isso mostra claramente que a complexidade de compreender os custos exige análises para além deste importante determinante de custo (número de alunos por docente, neste caso por monitor).

¹⁸⁵ Foram incluídos apenas os custos indiretos da administração do programa, e não da universidade como um todo.

¹⁸⁶ *Shadow rent* é também chamado custo de reposição, e neste caso se refere aos três locais (postos) onde acontece o curso de alfabetização de adultos. O valor do *shadow rent* foi definido com base no aluguel que seria cobrado dos postos e da administração do programa.

¹⁸⁷ Aqui o termo *investimento* se refere a prédios e terrenos, segundo o autor. Portanto, equivale ao termo *implantação* usado para indicar também prédios e terrenos.

Tabela 2.2.7 - Custo-aluno (direto, indireto e total) da alfabetização de jovens e adultos - Distrito Federal (postos n.º 1, 2 e 3) - 1995.

Tipos de custo e alunos/monitor	Posto n.º 1	Posto n.º 2	Posto n.º 3
Custo-aluno (direto)	R\$ 926,06	R\$ 1.153,99	R\$ 1.017,87
Custo-aluno (indireto)	R\$ 144,00	R\$ 271,24	R\$ 66,32
Custo-aluno total	R\$ 1.070,06	R\$ 1.425,23	R\$ 1.084,19
Alunos/monitor	15,7	4,0	7,0

Fonte: Gomes (1995).

Nota: Nota: atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice de abril de 1995 (3,550301245).

Quanto à participação percentual dos custos direto e indireto no custo-aluno total, observa-se que o primeiro responde por 66,75%, 72,51% e 68,84% do custo-aluno total nos postos 1, 2 e 3, respectivamente. A participação do item de custo pessoal pode ser considerada baixa, talvez isso tenha a ver com a presença de: a) monitores que recebem bolsas de estudo, o que significa que, além de perceberem valores mais modestos que os salários de docentes “de verdade”, também não são acrescidos encargos sociais; b) voluntários que não recebem nem bolsas, e muito menos salários. Chama a atenção também a alta participação do *Shadow Rent* no Posto n.º 3 e do material permanente no Posto n.º 1 que respondem por 39,80% e 29,60% do custo-aluno direto. Diante da falta de informação dos postos, tentar explicar os porquês destes percentuais com precisão é “missão” impossível, embora relevante para entender os custos.

Tabela 2.2.8 - Participação percentual de todos os itens de custo no custo-aluno direto da alfabetização de jovens e adultos - Distrito Federal (postos n.º 1, 2 e 3) - 1995.

	Posto n.º 1	Posto n.º 2	Posto n.º 3
Pessoal (monitoria e supervisão)	39,30%	51,40%	29,50%
Material de consumo	10,20%	12%	8,50%
Material permanente	29,30%	12,80%	12,20%
"Shadow rent"	19,60%	15,40%	39,80%
Outros custos	1,60%	8,40%	10,00%

Fonte: Gomes (1995).

Segundo Gomes, “os valores constados para a rede pública brasileira foram baixos: US\$ 80,4 para o total, sendo US\$ 75,00 para a zona rural e US\$ 105,3 para a área urbana” (Gomes, 1995, p. 335). A referência para tal afirmação é a pesquisa de Xavier e Marques (1987). Já o custo-aluno direto nos postos 1, 2 e 3 é de US\$ 486,12, US\$ 605,77 e US\$ 534,32, respectivamente¹⁸⁸. Ou seja, de fato, muito acima em todos os casos. Sugere-se a atualização dos valores em dólar de Xavier e Marques para melhor análise.

Ainda que possa parecer um pouco deselegante, a seguir breve comentário sobre uma das afirmações de Gomes nas conclusões do artigo, a saber: “o programa beneficiou-se de certas vantagens que tal setor [público] não tem e não contou com alguns dos seus problemas” (GOMES, 1995, p. 339). Não se trata aqui de “ideologizar” a análise das conclusões, mas sim de lembrar que tal comparação com o setor público, ao que parece, baseia-se numa descrença profunda para com o funcionamento do espaço público educacional. Ao considerar vantajoso o fato do programa da UCB ter contado com instalações cedidas, pagar “muito menos salários e encargos sociais, já que teve a participação de estudantes e voluntários” (GOMES, 1995, p. 339), o autor sugere, ainda que de forma “inconsciente”¹⁸⁹, que os espaços públicos têm problemas porque pagam aos trabalhadores profissionais todos os encargos sociais daí resultantes. Isso vai de encontro ao debate de democratização e qualificação do espaço escolar, o qual tem a ver com uma qualidade também para os trabalhadores em educação. Portanto, ao que parece, a afirmação de Gomes de que é preciso discutir a diferença entre o setor público e o privado “...sem preconceitos ou visões radicais...” (GOMES, 1995, p. 339), não é seguida pelo próprio. É que a sua certeza sobre os supostos “vícios” do espaço público é tão radical quanto defender o contrário. Além disso, o programa teria se beneficiado de certas vantagens num vazio de dados. E há um problema nesta “comparação” com o público que precisaria ser melhor analisada, pois o programa de jovens e adultos do estudo de Gomes, provavelmente, tem natureza diferente da esfera pública a que ele se refere. De qualquer forma, e ainda que se discorde de Gomes, a “provocação” parece mais uma vez colocar em destaque o peso dos salários no custo aluno total, e mais do que isso a disputa entre o público e o privado.

¹⁸⁸ Para este cálculo foi considerado o dólar comercial para compra do dia 1º de setembro. Cotação: 1,9050. Custo-aluno direto nos postos 1, 2 e 3 em reais: R\$ 926,06, R\$ 1.153,99 e R\$ 1.017,87, respectivamente.

¹⁸⁹ Sinceramente, não creio nas aspas...

O quarto documento data de 1998, e é de autoria de Alberto Merchede. Título: *Custos da educação infantil, o caso de duas instituições do Distrito Federal*¹⁹⁰. Objetivo: comparar o custo-aluno ano em duas escolas de educação infantil, confrontando-os com o perfil de renda dos pais e os preços praticados no mercado por instituições privadas. Amostra: duas escolas de educação infantil, sendo uma delas mantida parcialmente pelo poder público e pela comunidade (instituição n.º 1, localizada no Plano-Piloto) e a outra uma instituição privada do tipo comunitária (instituição n.º 2, localizada numa cidade satélite). Insumos considerados: mão-de-obra (salário bruto e encargos trabalhistas, previdenciários e outros de docentes e não-docentes)¹⁹¹; material de consumo (didático; limpeza; esportivo; merenda, etc.); material permanente; outras despesas (energia; gás; telefone; água; esgoto; e outras); serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica e outras despesas não classificadas anteriormente); serviços de capital (edifício e terreno); e gastos das famílias¹⁹² (com base numa amostragem aleatória de 10% dos alunos). A pesquisa é de custo direto de funcionamento, mas com a inclusão dos custos familiares. Este fato é interessante, uma vez que “ encontram-se raras pesquisas sobre a sua [custos familiares] participação no custo total” (MERCHEDE, 1998, p.33). A instituição n.º 1 (Plano-Piloto) é custeada com recursos da parceria entre União, Governo do Distrito Federal (GDF) e Associação de Pais e Mestres). Já instituição n.º 2 (cidade satélite) recebe apenas subsídios públicos¹⁹³. A de número n.º 1 (Plano-Piloto) localiza-se na região central do DF e oferece condições de oferta muito superiores à de n.º 2 (cidade-satélite). Na de n.º 1, todos os professores possuem formação em magistério (nível médio)¹⁹⁴, média salarial de 5,9 salários mínimos na creche (tempo integral) e 4,7 na pré-escola (tempo parcial) e o terreno ocupado é de

¹⁹⁰ Síntese da dissertação de mestrado do autor, defendida em 4 de junho de 1998, na Universidade Católica de Brasília (UCB). Referência completa: MERCHEDÉ, Alberto Oliveira de. *Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal*. Brasília – DF. Dissertação de Mestrado em Educação/Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa / Universidade Católica de Brasília, 1998a, 212p.

¹⁹¹ "Os encargos trabalhistas e previdenciários foram calculados mediante aplicação de percentuais específicos, de acordo com o regime de vinculação - Regime Jurídico Único [RJU] ou Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Além destes, foram apurados outros encargos anuais relativos à mão-de-obra, designados por 'demais encargos' (como vale-transporte, por exemplo). A soma desses três itens (salário bruto, encargos trabalhistas e previdenciários e demais encargos) representa o custo bruto anual da mão-de-obra" (MERCHEDE, 1998, p. 36). *Nota: o autor registra: 14 + 1/3 (= 12 salários anuais + décimo terceiro + férias + 1/3 + encargos trabalhistas e previdenciários).*

¹⁹² Este item de custo é tido pelo autor como custo indireto.

¹⁹³ Em que medida ou intensidade esse modelo de financiamento da educação infantil com verbas públicas, em especial no segmento creche, pode promover mais equidade? *Nota: as chamadas creches comunitárias são entidades de direito privado, mas que não têm como propósito o lucro, pelo menos do ponto de vista teórico e legal.*

¹⁹⁴ Vale lembrar que a pesquisa realizada no Distrito Federal em 1986 registra que 87% dos professores do Plano-Piloto possuíam curso superior, apesar de ser composta majoritariamente por jardins de infância e escolas-classe.

15 mil metros quadrados, sendo 1.120 de área construída. Além disso, as instalações estão em bom estado de conservação e exibem certo requinte (poltronas em couro trabalhado, por exemplo). Já a instituição n.º 2, na região “periférica” do Dentre Federal, oferece condições de oferta educacional muito diferentes, a saber: professores com formação inadequada, alguns cursando o ensino médio em outras áreas (contabilidade, administração, etc.); média salarial dos docentes de 1,5 salário mínimo (tempo integral); terreno ocupado de 1.382 metros quadrados e área construída de 247. “Como se pode observar, é visível a debilidade [na instituição de n.º 2] do ponto de vista técnico-pedagógico” (MERCHEDE, 1998, p.39). O autor opta por comparar apenas o custo da creche da instituição n.º 1 (que tem também pré-escola) com a instituição n.º 2 que só atende creche

Os resultados mais uma vez comprovam a elevada participação do custo de pessoal, responsável por mais de 70% sobre o custo total na instituição n.º 1, e por 65,3% na de n.º 2. Os resultados são impressionantes, no que concerne às diferenças de custo-aluno entre as duas instituições, a saber: custo-aluno total¹⁹⁵ de R\$ 29.020,17 na instituição n.º 1 e de R\$ 4.864,06 na instituição n.º 2. Quase 30 mil e menos de 5 mil reais. Bem, se o custo-aluno total na instituição n.º 2 não é baixo, o da instituição n.º 1 é, sinceramente, inacreditável! Na verdade, ainda que o custo-aluno não fosse atualizado, ter-se-ia custo-aluno de R\$ 10.367,60 na instituição n.º 1. Mas aqui não há dúvida: é o número de alunos por trabalhador, no caso 3,8, que faz a diferença. Aliás, Merchede destaca muito bem que a instituição n.º 1 admite ter 200 vagas ociosas. Como uma creche na região central pôde funcionar abaixo da sua capacidade total, considerando que havia demanda? Esse tipo de informação, obtida por intermédio de outros meios que não a mera estimativa dos custos, sugere que estes estudos podem e devem buscar informações para além dos componentes de custos.

Merchede amplia a análise, por intermédio de comparação dos custos estimados com mensalidades cobradas em escolas privadas do plano-piloto e da cidade-satélite foco da pesquisa. Em uma das simulações, ele mostra bem que se o número de alunos da instituição n.º 1 for aumentado, o perfil de custo muda radicalmente a ponto de a mesma se tornar mais “barata” que a escola privada de referência. O problema é que o autor faz isso sem nem mesmo estimar os custos das escolas privadas¹⁹⁶. É que as mensalidades pagas não podem ser tidas como custo.

¹⁹⁵ Atualização pelo IGP-DI para 1º de setembro de 2009. Índice: outubro de 1997 (2,79912175099999).

¹⁹⁶ Se ele faz isso, em nenhum momento os dados são mostrados na presente publicação.

Nesse sentido, a afirmação de que as mensalidades cobririam todos os itens (componentes) de custos considerados nas instituições n.º 1 e n.º 2 não faz muito sentido, uma vez que, para comparar o espaço público com o privado seria necessário, vale repetir, realizar levantamento dos mesmos itens de custos em ambos os espaços. Além disso, talvez seja interessante usar aqui o argumento de Velloso (1991) em relação ao perigo de se comparar instituições de naturezas diferentes. Velloso, no citado trabalho de 1991, refere-se à equivocada comparação entre universidades públicas que têm ensino, extensão e pesquisa com faculdades privadas, intituladas por ele de escolas de 3º grau. Nesse sentido, seria possível questionar: as creches públicas e privadas teriam a mesma natureza? Se a resposta for negativa, não faz muito sentido a afirmação de Merchede de que as escolas privadas seriam não só mais baratas, mas também possuidoras de atendimento com nutricionista, médico, etc. Se a resposta for negativa, ainda assim seria necessário, pelo menos, realizar levantamento de custo similar para uma comparação minimamente razoável. De qualquer forma, a afirmação de que há ineficiência na instituição n.º 1 não está “suspensa no ar”, num vazio de dados¹⁹⁷, pois o custo-aluno de quase 30 mil reais por mês e a informação da própria direção de que poderiam atender mais 200 crianças é, de fato, preocupante.

Outro detalhe que vale a pena citar é o fato de o autor ter feito simulações em relação às duas instituições, como por exemplo a modificação no quadro de funcionários. Tal exercício de simulação indica “caminhos” e questões que podem ser úteis em estudos futuros ou mesmo para os órgãos centrais da administração de sistemas ou redes de ensino. Mas devem ser vistos com reservas, caso o objetivo seja apenas “economizar” na área educacional, e não “usar” melhor os recursos para auferir uma educação de qualidade, aliás, este o sempre anunciado e assumido propósito. Mas ao contrário do que se pode pensar, Merchede tem, sim, preocupação com a qualidade, ainda que não “abra mão” da eficiência. “De nada adianta, ou pouco adiantaria reduzirem-se os custos em prejuízo da qualidade. O que se deseja, isso sim, é produzir a mesma coisa de forma mais barata” (MERCHEDE, 1998, p. 31). Contudo, o caminho sugerido é o seguinte: convênios entre os sistemas públicos e as entidades privadas que atuam na educação infantil, já que ofereceriam “os mesmos serviços que a rede pública, com custos muito mais baixos” (MERCHEDE, 1998, p. 33). Mas a que preço os tais custos seriam mais baixos? O próprio autor nesta pesquisa registra que a média salarial dos docentes na instituição privada é de

¹⁹⁷ Aliás, da mesma forma como faz Gomes (1995).

1,5 salário mínimo (tempo integral). Seria tal fato parte da defendida eficiência? Caso a resposta seja positiva, há de se pensar nas conseqüências a médio e longo prazos para os professores e demais trabalhadores que ali labutam, e obviamente para a qualidade da educação, uma vez que profissionais “paupérrimos” não têm a mínima condição de manter a qualidade ao longo do tempo. Aliás, o aviltamento dos salários docentes nas últimas décadas mostra bem isso, pois, infelizmente, não vão para a regência de classe nas escolas os melhores alunos dos cursos de graduação¹⁹⁸.

Ainda na mesma linha argumentativa de que a discussão de eficiência e qualidade é mais complexa do que a forma como o autor apresenta, vale apresentar analiticamente breve abordagem acerca das simulações. Em primeiro lugar, as duas instituições pesquisadas – a n.º 1 “rica” (Plano-Piloto) e n.º 2 “pobre” (cidade satélite) não são públicas. A instituição n.º 1, localizada no Plano-Piloto (área nobre e central do Distrito Federal), é apenas mantida parcialmente pelo poder público; já a outra, de n.º 2, é localizada na periferia (antiga cidade-satélite), é uma privada comunitária. Portanto, a comparação é entre privado e privado, seja quando o autor compara as instituições 1 e 2, seja quando ele introduz as simulações. A conclusão de que a instituição n.º 2 é ineficiente, no que concerne aos seus recursos materiais e pessoais, é a ineficiência privada, e não pública.

A questão central aqui, e que merece ser foco de atenção constante, é o que se entende por ociosidade e ineficiência. Se a ociosidade ou não é dada pela razão entre horas contratadas e trabalhadas em sala de aula, aliás como fez a pesquisa no DF de 1986, não há muito o que debater, e sim o que calcular, e isso pode ser feito de forma simples e rápida. O problema é que tal cálculo nada revela sobre as especificidades da escola, principalmente, em relação ao seu projeto pedagógico e sua clientela. De novo, se o argumento for a escassez, e não a mera economia, há espaço para debate; caso contrário, ou seja, se o objetivo é apenas economizar nesta importante área social e com vistas a atender as demandas de uma ineficiência vazia de sentido e conteúdo social, não há porque dialogar.

¹⁹⁸ Não há dúvida que a aprovação do Fundeb é um marco e pode ajudar muito na mudança deste quadro.

2.3 – Custo-aluno nos Estados Unidos da América

Muitos estudos sobre custo-aluno nos Estados Unidos têm sido realizados por intermédio da abordagem do *cost out*¹⁹⁹. “Um estudo sobre *cost out* estabelece a quantidade de dinheiro suficiente para disponibilizar todos os serviços educacionais necessários para que cada criança tenha a oportunidade de atingir os padrões estaduais requeridos” (CFE-NY, 2009, p. 1)²⁰⁰. Vale esclarecer que os tais padrões estaduais requeridos podem ser em termos de recursos ou desempenho em testes padronizados, de forma que não apenas o orçamento disponível seria considerado²⁰¹. Muitas metodologias para estimativa de custo-aluno nos Estados Unidos foram desenvolvidas, mas pode-se afirmar que três abordagens são as mais usadas²⁰²: *método empírico*; *juízo profissional*; e *função de custo*. A seguir, breve apresentação de cada uma juntamente com algumas limitações apontadas por Duncombe e Lukemeyer (2002).

O *método empírico* identifica escolas de sucesso e estima o gasto médio, o qual será considerado modelo para outras escolas e distritos educacionais. Escolas de sucesso são aquelas nas quais os alunos obtiveram bons resultados em testes padronizados. Duncombe e Lukemeyer (2002) sustentam que o método é problemático, haja vista que os distritos tidos como de sucesso têm estudantes com perfis bem diferentes dos da maioria dos distritos. A pergunta destes autores é: por que seria possível entender as necessidades de gasto em um distrito pobre com base nos padrões de um distrito rico? Ou seja, não acreditam que as diferentes realidades podem ser adequadamente levadas em conta.

Já o método de *juízo profissional* tem “... como premissa que o estabelecimento de uma adequada base de custos envolverá grande número de julgamentos” em geral feitos por “... educadores para identificar os componentes instrucionais [que terão os preços determinados pelos economistas] considerados necessários para atingir os padrões estaduais...”²⁰³ (CFE-NY,

¹⁹⁹ A tradução de *cost out* como *custo-aluno-qualidade* não é perfeita, mas ajuda a entender o termo.

²⁰⁰ Texto original: “A cost-out study determines the amount of money actually needed to make available all of the educational services required to provide every child an opportunity to meet the applicable state education standards” (CFE,-NY, 2009, p. 1).

²⁰¹ Como fica claro no texto, os padrões estaduais requeridos tanto podem ser em termos de recursos (*juízo profissional*) ou desempenho em testes padronizados (*função de custo*).

²⁰² *Evidence-based* is another type of approach which consists in compile the literature review on researches to identify successful strategies to meet performance expectations.

²⁰³ Texto original: “...as its premise that the determination of an adequate cost basis will involve a larger number of judgments...” in general made by “...educators to identify the specific instructional components deemed necessary to meet state standards... (CFE-NY, 2009, p. 2).

2009, p. 2). Duncombe e Lukemeyer (2002) destacam duas críticas principais a este método. Primeira: o mesmo seria adequado apenas para estimar os custos do conjunto de recursos - em geral estabelecidos pela Justiça Federal Estadual -, não tendo portanto relação com desempenho. A segunda crítica é basicamente a mesma já feita em relação ao método empírico: a impossibilidade de considerar adequadamente distritos pobres e com significativa quantidade de estudantes em situação de risco. “Ainda que seja possível perguntar aos educadores sobre quais seriam os recursos adicionais para estudantes em [situação de] risco, as opiniões seriam vagas e sem fundamentação [*guesses*] devido aos pouquíssimos exemplos de sucesso em escolas urbanas com alta concentração de estudantes em [situação de] risco”²⁰⁴ (DUNCOMBE e LUKEMEYER, 2002, p.11).

A terceira abordagem trata-se da *função de custo*. De acordo com Imazeki e Reschovsky (2004), esta abordagem permite “quantificar a relação entre gasto-aluno, desempenho, várias características dos estudantes, além de características espaciais e econômicas das escolas”²⁰⁵ (2004, p. 3). A crítica anterior de Duncombe e Lukemeyer (2002) sobre a não consideração de estudantes de risco, então, não é aplicável à abordagem *função de custo*. Na verdade, está é uma das características elogiadas por Duncombe e Lukemeyer (2002) que parecem defender a função de custo como abordagem mais confiável. Aliás, em relação à crítica de que a abordagem é complexa e difícil de ser explicada até mesmo para bem-educados formuladores de políticas (GUTHRIE e ROTHSTEIN, 1999), Duncombe e Lukemeyer defendem que: “o principal critério para selecionar um método deve ser a precisão, e não a transparência”²⁰⁶ (2002, p. 13). Tal crença é reforçada por Gronberg, Jansen, Taylor e Brooker para os quais “simplicidade comprada com o preço da precisão, é uma troca pobre”²⁰⁷ (s/d, p. 4). Duncombe e Lukemeyer (2002) sugerem a combinação das abordagens *juízo profissional* e *função de custo*. Importante esclarecer que esta última estaria diretamente ligada com custo-efetividade, o que significa que o seu bom uso dependeria da intenção séria de minimizar custos. “De acordo com os seus fundamentos teóricos, a abordagem função de custo pressupõe que o distrito educacional

²⁰⁴ Texto original: “While it is possible to ask educators what additional resources will be required to help at-risk students reach the adequacy standards, these are just educated guesses, because of the paucity [smallness of number] of actual examples of ‘successful’ high need urban school” (DUNCOMBE e LUKEMEYER, 2002, p.11).

²⁰⁵ Texto original: “to quantify the relationship between per-pupil spending for education, student performance, various student characteristics, and the economic and spatial characteristics of school districts” (2004, p. 3).

²⁰⁶ Texto original: “the main criteria in selecting a method should be accuracy, not transparency” (2002, p. 13).

²⁰⁷ Texto original: “Simplicity, bought at a price of significant inaccuracy, is a poor bargain” (GRONBERGHG, JANSEN, TAYLOR e BROOKER, s/d, p. 4).

esteja tentando atingir os resultados estabelecidos por intermédio do custo mínimo”²⁰⁸ (GRONBERGHG, JANSEN, TAYLOR e BROOKER, s/d, p. 4). Caso contrário, de acordo com estes autores, a função de custo não teria nenhum efeito. Mas fica claro que a característica mais importante desta abordagem é a consideração de que alunos diferentes têm de ser tratados diferentemente²⁰⁹. Estudantes pobres, para atingir os níveis de aprendizagem estabelecidos, precisariam de mais verbas que os estudantes ricos.

Ao que parece, as três abordagens estão de acordo com a proposta de mudança no financiamento da educação americana nos últimos quarenta anos, na qual a prestação de contas dos resultados à sociedade e a participação da mesma²¹⁰ passou a ser uma espécie de obsessão. O foco deixa de ser na importância das verbas aplicadas; passa-se a focalizar com grande ênfase - e porque não “dizer” com grau bastante elevado de estresse - os resultados obtidos. Estes, via de regra, resumiram-se a atingir os padrões estaduais e os estabelecidos pelo programa federal Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind - NCLB*)²¹¹.

A seguir serão apresentados quatro documentos sobre estimativa de custos nos Estados Unidos da América. A intenção é mostrar informações básicas sobre a parte metodológica, algumas conclusões e brevíssima análise.

O primeiro documento é sobre o Estado do Texas. Título: *Estimando os custos para atingir o padrão de accountability do Estado do Texas*²¹². Autores: Jennifer Imazeki e Andrew Reschovsky (2004)²¹³. Estimou-se o custo de 975 distritos escolares de toda a educação básica, mas apenas 827 permaneceram na amostra para análise. Ano escolar de referência: 2001-2002²¹⁴. A abordagem adotada foi a *função de custo*. Adotou-se como referência o teste de desempenho de leitura, escrita e matemática do Estado do Texas. Como este foi substituído por um teste mais completo (inclusão de ciências), depois de 2002, os autores usaram dispositivo de simulação,

²⁰⁸ Texto original: “At its theoretical foundation, the cost function approach presumes that school districts are attempting to provide the designated outcomes at minimum cost” (GRONBERGHG, JANSEN, TAYLOR e BROOKER, s/d, p. 4).

²⁰⁹ Ao que parece, isso é a “pura” aplicação da segunda parte do segundo princípio de justiça de John Rawls, a saber: corrigir as desigualdades injustas quando as circunstâncias assim exigem. *Nota: os dois princípios de justiça de John Rawls são tratados no Capítulo 3 desta tese.*

²¹⁰ Isso é o que eles chamam de *accountability*.

²¹¹ Até o momento da produção deste texto, o Governo Obama ainda não tinha extinguido o tal programa, o qual foi criado pela ex-administração da Casa Branca.

²¹² Título original: *Estimating the Costs of Meeting the Texas Educational Accountability Standards.*

²¹³ Os mesmos autores publicaram, também em 2003, estudo similar, no qual eles calcularam o “cost index” no Texas para o ano escolar 1995-1996.

²¹⁴ Importante esclarecer que o ano escolar nos Estados Unidos começa e termina no meio do ano; portanto, de julho a junho.

tendo em vista o novo, mas com dados do antigo. O objetivo era calcular quanto dinheiro custaria a mais para que determinado percentual dos estudantes do Texas fosse aprovado no teste de desempenho estadual.

O custo-aluno médio deveria ser de \$ 8.067 em 2004 para que 55% dos alunos fossem aprovados. Se o objetivo fosse aprovar 70%, o custo-aluno médio teria de subir para \$ 9.919. Os autores também apresentam dados sobre as diferenças de custo para os variados perfis de alunos. Como se sabe, tal procedimento é esperado em estudos que adotam a abordagem *função de custo*. Alunos pobres, hispânicos, negros, com necessidades especiais ou que falam inglês de forma limitada foram levados em consideração. Imazeki e Reschovisky anotam que isso mostra que a preocupação não foi apenas com o desempenho observado, mas também com o desempenho que se pretende. Calculam ainda diferenças entre distritos com base no índice de custo de ineficiência, mas deixam claro que a interpretação deste dado dever ser feita com muito cuidado. Eles parecem sustentar que não seria correto considerar as diferenças de custo apenas com base no item eficiência. Suspeita-se que o motivo principal seja o alto grau de subjetividade envolvido neste processo, em especial devido aos diversos perfis de alunos que devem ser atendidos nas suas necessidades.

O estudo mostra problemas na alocação de verbas nos distritos do Texas. Segundo os autores, a fórmula adotada pode estar fora da realidade em alguns casos. Seria necessário alocar mais recursos nos distritos e grupos mais necessitados. “Se os estados vão exigir que seus estudantes atinjam objetivos educacionais mais rigorosos, eles devem reconhecer que estes objetivos exigirão mais recursos em alguns distritos do que em outros por razões externas às escolas...”²¹⁵ (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2004, p. 285).

Contudo, Reschovisky e Imazeki (2004) têm clareza de que isto não acontecerá de forma imediata. “De fato, distritos escolares com grandes diferenças de resultados entre si irão, diante da maioria das circunstâncias, demorar mais tempo para atingir qualquer padrão estadual especificado do que distritos que têm diferenças menores”²¹⁶ (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2003, p. 287). Os autores também citam a importância dos recentes avanços no campo das

²¹⁵ Texto original: “...if states are going to require their students to meet these more rigorous educational goals, they must recognize that achieving these goals will require more resources in some school districts than in other districts for reasons that are outside the control of local school officials” (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2003, p. 285).

²¹⁶ Texto original: “In fact, school districts with large achievement gaps will, under most circumstances, take more time to reach any specified state standard than districts with smaller gaps” (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2003, p. 287).

técnicas de ensino para estudantes com dificuldade de aprendizagem, mas destacam que assim como outras mudanças, esta demorará mais de um ano.

“Estabelecer um tempo limite, no qual os padrões de performance estaduais devem ser atingidos e impor sanções nos distritos que falharem, é provavelmente penalizar distritos escolares que atualmente têm baixos níveis de performance, não considerando se estes distritos melhoraram os escores dos estudantes durante o ano”²¹⁷ (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2004, p. 288).

O segundo documento trata de escolas públicas em St. Louis. Título: *Estimando o custo para que escolas públicas em St. Louis atinjam os padrões desejados*²¹⁸. Autor: William Duncombe (2007). Ele estima quanto deveria ser o custo no Distrito de St. Louis, no Estado do Missouri, para atingir o padrão estabelecido pelo teste estadual e pelo programa federal *Nenhuma Criança Deixada para Trás* (NCLB²¹⁹). Os dados foram coletados de várias fontes: Departamento de Educação Básica (DESE); Relatório Anual da Secretaria de Conselhos; Censo Populacional de 2000; Escritório Americano de Análises Econômicas. A abordagem *função de custo* foi também adotada aqui. O estudo projetou estimativas para o período de 2000 a 2005, mas com foco mais aprofundado para o último ano. A amostra de 2005 foi de 516 distritos escolares. Adotou-se o *custo de operação corrente* (COC), desenvolvido pelo DESE, no qual estão inclusos os gastos com material instrucional e outros de suporte, como o salário de professores. Gastos de capital, merenda e transporte escolar não foram incluídos. O modelo de custo inclui ainda variáveis tidas como externas à escola, tais como: renda por aluno; percentual de adultos que concluíram curso superior; população com 65 anos ou mais; percentual de casas próprias. Como o estudo foi realizado em vários distritos, os autores coletaram dados também sobre diferença de desempenho entre negros e brancos, percentual de alunos especiais, oferta ou não de toda a educação básica. Importante destacar que os salários dos não-docentes foram excluídos devido à grande variação dos mesmos entre os distritos.

O estudo se baseia em variáveis, e não itens de custos. São três os principais achados desta pesquisa: a) grande impacto dos salários no custo-aluno total (em torno de 78%);

²¹⁷ Texto original: “Specifying a fixed time limit within which state performance standards must be met and imposing sanctions on those districts failing to meet the deadline is likely to penalize school districts that are currently performing at low levels, even if these districts succeed in making adequate annual progress in improving their student’s test scores. Such a policy could lead to discouragement instead of improved achievement” (RESCHOVISKY e IMAZEKI, 2003, p. 288).

²¹⁸ Título original: *Estimating the Cost of Meeting Student Performance Standards in the St. Louis Public Schools*.

²¹⁹ A sigla em inglês significa *No Child Left Behind*. Em português = Nenhuma Criança Deixada para Trás.

manifestação da economia de escala (um distrito que tenha entre 2.500 a 5.000 alunos, é 53% mais barato que um que tenha entre 500 e 2.000, 72% mais barato que um distrito com menos de 100 alunos); c) estudantes pobres e com necessidades especiais (tidos como fatores extra-escola) aumentam em 50% o custo-aluno total.

Quanto ao impacto financeiro de alguns fatores extra-escola, o autor compara dois distritos similares em termos dos elementos internos à escola, e aplica um índice de custo para calcular os fatores que não estão sob o controle dos distritos. O resultado é um custo a maior para distritos que têm alunos mais pobres. Algumas comparações mostram dados impressionantes. Em St. Louis um estudante pobre é – na verdade, deveria ser - 122% mais caro que um não pobre. Em outros distritos do Missouri, um estudante pobre custa duas vezes menos do que em St. Louis. Se St. Louis quiser atingir o “ideal” estadual nos testes padronizados e do NCLB terá que aumentar seu gasto com os alunos pobres (de 50% para 122% a mais que o custo-aluno total “normal”).

Neste estudo ficam absolutamente claras as dificuldades em adotar a *função de custo* como abordagem. Duncombe emprega procedimentos estatísticos extremamente complexos, provavelmente incompreensíveis para professores, administradores e membros da comunidade escolar. Ele cita o tempo todo termos como método de regressão múltipla, função de elasticidade constante, operações de custos correntes, além das relativamente conhecidas variáveis dependentes e independentes. De qualquer forma, de fato, a abordagem *função de custo* possibilita entender cada distrito e todas as variáveis inclusas em combinação. Isto significa que em vez de “apenas” estimar o custo-aluno total, ao usar a função de custo é possível adentrar em cada uma das variáveis para desvelar detalhes sobre os gastos de acordo com os diferentes perfis dos alunos.

O terceiro documento intitula-se “*Cost out: recursos necessários para atingir os objetivos*²²⁰ *da educação pública na Pensilvânia*²²¹”. Este estudo foi conduzido pela empresa privada Augenblick, Palaich e Associados (APA), fundada em 1983, e localizada em Denver, Colorado. A APA adotou três abordagens: *juízo profissional*; *método empírico*; e *base de evidência*. Ano escolar de referência: 2005-2006. O custo-aluno foi calculado com base nos

²²⁰ Os objetivos da educação na Pensilvânia resumem-se a: domínio de 12 áreas acadêmicas e proficiência em leitura e matemática até 2014.

²²¹ Título original: *Costing Out: The Resources Needed to Meet Pennsylvania's Public Education Goals*.

gastos operacionais atuais. Serviços de alimentação, custos de capital, educação de jovens e adultos, serviços realizados pela comunidade e transporte foram excluídos.

Embora não tenha adotado a abordagem *função de custo*, a pesquisa realizou vários ajustes de acordo com as especificidades dos alunos²²². Nesse sentido, além do custo básico ($\$8,153^{223} + \$655^{224} = \$8,808$), foram feitos ajustes para estudantes: em situação de pobreza ($\$8,003 + \$3,545 = \$11,548$); com necessidades especiais ($\$8,003 + \$10,716 = \$18,719$); que não dominam a língua inglesa ($\$8,003 + \$15,635 = \$23,638$); e superdotados ($\$8,003 + \$3,568 = \$11,571$). Além disso, levou-se em consideração o tamanho do distrito e a variação de matrícula durante o ano letivo. O custo de vida, tido como custo externo, também fez parte do estudo. Dessa forma, então, cada tipo de estudante em cada um dos distritos tem um peso específico.

Uma das mais importantes conclusões é que a ajuda estadual reconhece as diferentes características e necessidades de cada um dos distritos educacionais. O problema é que grande parte dos recursos é de origem distrital. Um distrito pobre pode ter taxas locais altas, e ainda assim arrecadar recursos insuficientes; ao mesmo tempo, um distrito rico com taxas locais mais baixas pode arrecadar recursos além do mínimo necessário. No final, quase todos os aspectos positivos, advindos do estado considerar as necessidades dos distritos, são anulados. “De fato, os dados revelam que os gastos nos distritos escolares são negativamente associados com a necessidade e positivamente associado com a riqueza”²²⁵ (APA, 2007, p. 36). Resultado: “... os mais pobres, em geral, têm mais necessidades, e os mais ricos, menos necessidades”, o que de acordo com a APA não é incomum no país (APA, 2007, p.42). Outro problema destacado é que a média das taxas da Pensilvânia é 6% a 12%, portanto, mais baixa do que em outros seis estados próximos. De acordo com a APA, se o estado da Pensilvânia aumentasse suas taxas para o mesmo nível dos seis estados mais próximos, a arrecadação passaria de \$3,17 para \$6,02 bilhões de dólares em 2004.

O estudo não apresenta de forma clara os itens de custo e as reuniões com educadores (*juízo profissional*) e os distritos de sucesso (*método empírico*). Já a revisão de literatura (*base de evidências*) é abordada de forma razoável. Outro detalhe, é que não há informações

²²² Estes números são de um distrito que tem em torno de 3.000 alunos, assim distribuídos: 400 da educação especial; 85 com inglês limitado; 925 em situação de pobreza (os mesmos que têm direito a receber almoço pago pelo governo); e 120 estudantes superdotados.

²²³ *Base cost* (\$8,003) adjusted due to change in enrollment. LCM (Local Cost Metric) equals \$ 8,153.

²²⁴ Amount added due to the size adjustment.

²²⁵ Texto original: “In fact, data show school district spending is negatively associated with need and positively associated with wealth” (APA, 2007, p. 36).

sobre aspectos relacionados às condições de oferta educacional, tais como: programa educacional; experiência da liderança; perfil dos administradores; currículo; estrutura de tomada de decisões; suportes em nível distrital; perfil dos docentes e não-docentes; qualidade dos professores; critérios de contratação; desenvolvimento profissional; ambiente de trabalho; programas específicos para estudantes em situação de pobreza, alunos especiais, superdotados, alunos com inglês limitado; recursos tecnológicos e suporte para uso.

Uma das descobertas por intermédio da base de evidência foi que programas focalizados no comportamento das crianças, ainda que sem abordagem de conteúdo, é pré-requisito para aprendizagem.

O quarto documento trata-se de um estudo preparado por Henry M. Levin e Heather L. Schwartz para apresentação na Conferência Anual da Associação Americana de Finanças em Educação (AEFA²²⁶) em 2007, Baltimore, Maryland, Estados Unidos. Título: Qual o preço da pré-escola²²⁷ O estudo é uma produção do Centro Nacional para o Estudo da Privatização em Educação (NCSPE) da Universidade de Columbia²²⁸. Objetivo: “avançar no incipiente campo de pesquisas de custo-efetividade na pré-escola e servir de referência para os governos locais e estaduais avaliarem as variadas características mais efetivas para qualquer nível de orçamento limitado”²²⁹ (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 2). Os autores discutem os determinantes de custo e as suas prováveis incoerências em função da base de dados. A base de dados desta pesquisa é originária de duas organizações: Instituto Nacional de Pesquisa sobre a Educação Infantil (*National Institute of Early Education Research - NIEER*) e Associação Nacional de Cuidados com a Criança e Agência de Ajuda (*National Association of Child Care Resource and Referral Agencies - NACCRRA*). Levin e Schwartz também apresentam o *método de ingredientes* e sua possível aplicação para estimar custos no primeiro segmento da educação infantil (creche).

De acordo com os autores, as duas maiores categorias que determinam custos na pré-escola (aumento da carga horária de atendimento e qualidade dos serviços) não são homogêneas. O aumento da carga horária de atendimento, por exemplo, varia de três ou quatro para doze horas

²²⁶ American Education Finance Association (AEFA).

²²⁷ *What is the cost of a preschool program?*

²²⁸ *National Center for the Study of Privatization in Education* - Columbia University.

²²⁹ Texto original: “The goal of this paper is to advance the still nascent body of research on preschool cost effectiveness, and to state or local government to assess the mix characteristics that are most effective for any given budget constraint” (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 2)

de atendimento. Quanto à qualidade dos serviços, o foco principal dos autores é a estrutura (tipos de profissionais; qualificação profissional; prédio e transporte; e serviços auxiliares de saúde e nutrição) em vez dos processos de sala de aula. Apesar disto, eles citam a Escala de Estimativa de Ambiente para a Educação Infantil (*Early Childhood Environment Rating Scale - ECERS*), uma metodologia padrão para avaliar crianças de 3 a 5 anos. A escala consiste em 43 medidas e 7 dimensões (pessoal para cuidar; disposição do mobiliário; linguagem; atividades; interação; estrutura do programa; e necessidades de pais e servidores)²³⁰. Para os autores, sabe-se “... muito pouco sobre a relação geral entre custo e qualidade e a contribuição que elementos específicos de custo têm nos resultados da pré-escola”²³¹ (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 13).

O relatório da NIEER divulga, com base nos dados do programa de fundos estaduais para a pré-escola, que, em 2005, o gasto-aluno em Maryland é \$721; porém, de acordo com a NACCRRRA, o custo anual de cuidados com a criança seria de \$7.159 em 2006. Mas a inconsistência não se deve apenas à origem dos dados. O problema para os autores é que o governo e as organizações, por vezes, levam em consideração os *gastos* em vez dos *custos*. Isto ocorre, principalmente, devido à multiplicidade de fontes de recursos (local; estadual; federal; e privado) e ao impróprio sistema governamental de contabilidade, planejado para ser transparente, e não para especificar o custo dos serviços. “Como resultado, os números são geralmente ‘chutes’ que podem ter pouca proximidade com as matrículas e custos reais”²³² (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 20), o que tornaria as comparações bem difíceis.

Influências da Revisão de Literatura

A presente revisão de literatura influenciou várias opções feitas no âmbito desta pesquisa, dentre as quais se destacam: a) o tipo de pesquisa (*custo direto de funcionamento e implantação*); b) a desagregação dos itens de custo e busca “incansável” pelos determinantes; c) e detalhamento dos procedimentos metodológicos.

²³⁰ Os autores indicam a seguinte fonte para mais informações: HELBURN, S.; BERGMANN, B. *America's Childcare problem: the way out*. New York: Palgrave, New York, 2002.

²³¹ Texto original : “... it is not well known about the general relation between cost and quality or the contribution that specific cost elements makes to specific preschool outcomes” (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 13)

²³² Texto original: “as a result the figures are often guesstimates of something that may bear little resemblance to the true enrollments and costs” (LEVIN e SCHWARTZ, 2007, p. 20).

A opção por realizar uma pesquisa de *custo direto de funcionamento e implantação* se deve aos muitos argumentos acerca da dificuldade de se coletar dados de custo indireto (burocracia intermediária e central dos sistemas ou redes de ensino). Inclusive, vale registrar que das 18 investigações incluídas na revisão de literatura (Brasil e Distrito Federal), apenas três optaram por incluir custos indiretos, a saber: Castro (1970); Gomes (1995); Luce e Farenzena, (1998). Já em relação aos custos de implantação, embora 8 trabalhos não os tenham incluído (Xavier e Marques, 1986; GDF, 1986; Gomes, 1995; Merchede, 1998; Farenzena e Machado, 2005; Fernandes, 2006; Fabris, 2006; Ballottin, 2006), a opção foi pela adoção parcial (apenas prédio e terreno). Mas a decisão de incluir os itens de custo prédio e terreno se deveu à crença de que eles teriam significativa participação no custo-aluno total. E a pesquisa de Castro *et al.* (1978) no Distrito Federal mostra bem tal fato. Nesta investigação, nas escolas públicas de 1º Grau em Brasília, por exemplo, a participação do item edificação foi de 19,06% contra 17,54% das escolas particulares de Brasília. Já no 2º Grau, as escolas particulares (8,96%) são superadas pelas públicas de Brasília (9,71%) e das cidades satélites (10,52%). Em relação ao terreno, é a escola particular de 1º Grau de Brasília, com seus 30,39% de participação no custo-aluno social global (atualmente custo-aluno total), que se destaca. Com base nestes e em outros dados – igualmente indicativos do significativo peso dos itens -, decidiu-se por incluir prédio e terreno na expectativa de que o mesmo acontecesse nas escolas públicas das administrações regionais de Brasília e da Samambaia²³³ que compuseram a amostra desta tese.

Em relação à busca “incansável” pelos determinantes de custo, a influência foi Fernandes (2006). Esta autora, além de fornecer detalhes sobre o custo de pessoal (docentes e não-docentes) como a maioria das investigações, desagregou os outros itens de custo restantes, tanto quanto possível. Primeiro, apresentou a participação do material de consumo, material permanente, serviços, livro didático, merenda e outras de forma desagregada. Depois, foi ainda mais fundo: desagregou o item de custo de serviços em água, luz e telefone. Importante destacar ainda que Fernandes apresentou os dados em percentuais e valores monetários, outro procedimento tido como importante nesta tese. Aliás, a idéia de desagregação também foi adotada para os não-docentes que, por sua vez, foram devidamente divididos em dois grupos e vários subgrupos: *auxiliares de ensino* (limpeza; vigilância; cozinha; portaria; e secretaria); e

²³³ Os dados mostram que a expectativa se transformou em frustração, haja vista que os itens de custo prédio e terreno atingiram participação pífia no custo-aluno total (menos de 1%). *Nota: desconfia-se que isso ocorreu devido às opções metodológicas de cálculo.*

especialistas (direção; supervisão [pedagógica e administrativa]; coordenação pedagógica; e projetos [biblioteca, sala de leitura, sala de recursos, orientação educacional, psicológica, etc.]). A influência de Fernandes pode também ser vista na apresentação de valores totais de custo, além dos valores de custo-aluno, o que pode ser tido como uma raridade em termos de pesquisa de custo-aluno no Brasil.

Já quanto ao detalhamento dos procedimentos metodológicos, cabe destacar a influência das pesquisas de Farenzena *et al.*(2004) e Luce e Farenzena (1998)²³⁴. Estes trabalhos mostraram de forma objetiva e num capítulo específico informações imprescindíveis num trabalho de custo-aluno, tais como: ano e mês da coleta de dados; detalhamento da amostra (quantidade; etapas ou modalidades; número de alunos, docentes e não-docentes; dados educacionais); insumos incluídos; realização ou não de entrevistas e observações; forma de tratamento de dados; outros.

Além das três influências anteriores, há outras: inserção na categoria docente apenas os professores em regência de classe; adoção da matrícula inicial²³⁵; tentativa de inserir na amostra escolas com apenas uma etapa, segmento ou modalidade da educação básica, devido às limitações de calcular o custo-aluno de cada um dos itens²³⁶; multiplicação dos salários por 13,3 (12 meses + 13º + 1/3 de férias); coleta de dados sobre as condições de oferta educacional; “entrevistas”²³⁷ com membros da comunidade escolar; imputação do material de consumo, tendo em vista o trabalhoso processo e a baixa participação no custo-aluno total; discussão acerca do descompasso entre as ponderações do Fundef e Fundeb e os resultados de custo-aluno obtidos nas pesquisas de custo (VERHINE, 2006); realização de simulações (MERCHEDE, 1998).

²³⁴ As autoras disponibilizaram também as seguintes informações sobre os municípios da amostra: a) número de habitantes; b) receita tributária própria e *per capita*; c) atividade econômica dominante; d) área dos territórios; e) existência ou não de pré-escola; f) e percentual de municipalização do ensino fundamental.

²³⁵ “... a reprovação e evasão, embora gerem efeitos individuais e sociais perversos e excludentes, não significa que os recursos empregados foram em vão, uma vez que houve, de fato, um atendimento educacional e, ainda, de que não é possível estabelecer relação linear entre custos educacionais e sucesso escolar” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 75).

²³⁶ Considera-se o rateamento em função do número de alunos extremamente limitado.

²³⁷ Entrevistas = *Conversas informais* = bate-papo com ênfase nos itens de custo adotados (custo de pessoal; material de consumo; material permanente; outros insumos; prédio e terreno) e em aspectos mais gerais acerca das condições tangíveis de oferta educacional.

3 – (DES)IGUALDADE: APORTES TEÓRICOS

Discutir a (des)igualdade do *custo-aluno* (recursos materiais e humanos objetivamente calculados) e das *condições tangíveis de oferta educacional* (recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados em sua existência real no cotidiano da escola), ao que parece, é colocar a educação como um problema de (in)justiça. No caso desta tese, interessam as (des)igualdades entre escolas, mas não quaisquer escolas, e sim algumas que fazem parte de um mesmo sistema público de ensino, o do Distrito Federal.

Não há dúvida acerca da infinidade de caminhos teóricos disponíveis para discutir as possíveis (des)igualdades “(in)justas”. Contudo, serão privilegiados aqui, os seguintes autores: François Dubet²³⁸; Amartya Sen²³⁹; e John Rawls²⁴⁰. Dubet em função da sua abordagem a respeito da igualdade das oportunidades e do mérito (cruel e desejado). Sen pelo seu interessante reexame da desigualdade, tratando-a de forma multifacetada, o que em tese é entender a igualdade nas suas várias dimensões (renda; riqueza; oportunidades; realizações; felicidades; liberdades, etc.). E Rawls pela forma como as categorias liberdade, igualdade e diferença (direito à desigualdade justa) são tratadas hierárquica e contraditoriamente.

3.1 - François Dubet: igualdade das oportunidades e “triunfo problemático” do mérito

Dubet (2008) sustenta que a meritocracia e a igualdade das oportunidades são fundamentais para a construção de uma escola justa, e que retroceder para o elitismo republicano (sucesso de acordo com o “lugar” de nascimento) é inaceitável. Por outro lado, com o advento da entrada na escola de extratos sociais antes excluídos, e o domínio do mérito na prática da igualdade das oportunidades, os alunos fracassados passam a ter a certeza – ilusória é bem verdade - de que a competição é justa. Acabam por se responsabilizar (e se culpar) pelos seus

²³⁸ DUBET, François. *O que é uma escola justa? A escola de oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008 (tradução: Ione Ribeiro Valle). *Notas: foram usadas também as seguintes obras: 1) a versão em francês do mesmo livro (DUBE, François. L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste? Éditions du Seuil et La République des idées, octobre 2004); 2) DUBET, François. As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Ed. Ijuí, 2003 (tradução: Sérgio Miola).

²³⁹ SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 2ª edição. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2008 (tradução: Ricardo Doninelli Mendes).

²⁴⁰ Duas obras foram usadas neste caso, a saber: 1) RAWLS, John. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003; 2) MÖLLER, Josué Emílio. *A justiça como equidade em John Rawls*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2006.

resultados inferiores. A aceitabilidade de que todos têm as mesmas oportunidades é diretamente proporcional ao sentimento de culpa pelo próprio fracasso. É como se o aluno tivesse escolhido “livremente” o caminho do insucesso, afinal de contas, o tratamento recebido teria sido o mesmo para todos. O sentimento dos vencidos é de indignidade diante das esperanças depositadas e frustradas pelas suas “incompetências”.

E a frustração, em função do sempre presente limiar de excelência, é inevitável já que não importa se o nível de determinado aluno ou grupo de alunos melhora, e sim os poucos que atingem o grau de excelência estabelecido. O sucesso para todos, então, não passaria de “...um *slogan* vazio, por contradizer os princípios meritocráticos sobre os quais a escola se funda” (DUBET, 2004, p. 551/grifo meu). Mas o autor sustenta que o projeto de construção de uma escola justa exige outros princípios de justiça para além do mérito puro. Com base nesta assertiva, ao que parece, o fundamento central desejado por Dubet não é *a igualdade meritocrática das oportunidades*, e sim *a igualdade das oportunidades* (ficção necessária tanto quanto o mérito), ainda que não se possa (e nem se queira²⁴¹) eliminar o mérito. Dubet destaca como importantes²⁴²: *a igualdade individual das oportunidades* e *a igualdade distributiva das oportunidades*.

“A *igualdade individual das oportunidades* diz respeito à igualdade das oportunidades com vistas a formar “... sujeitos capazes de dominar sua vida, de construir suas capacidades subjetivas de confiança em si e de confiança em outrem” (DUBET, 2008, p. 95) e que sejam respeitados nas suas singularidades para além de *performances* e resultados. Entender a igualdade das oportunidades no âmbito individual é proteger os alunos – que antes de tudo são pessoas – da violência do mérito. Se a competição é inesgotável, o mesmo deve acontecer com o respeito à subjetividade dos alunos.

Já a *igualdade distributiva das oportunidades* adota a equidade como elemento central e aposta “... na distribuição controlada e razoável dos recursos [escolares] atribuídos à educação ... a fim de construir uma maior igualdade na competição escolar” (DUBET, 2008, p. 49). Os recursos escolares não se restringem às materialidades (pessoas e materiais), na medida e que

²⁴¹ Segundo Dubet, seria inadmissível e indesejável por todos um retorno à lógica da seleção aristocrática pelo nascimento.

²⁴² Dubet cita ainda a *igualdade social das oportunidades* (refere-se aos efeitos sociais das desigualdades escolares). O debate aqui acontece em torno da escola única e o seu ideal de uma cultura comum. A questão central é: o que se deve garantir a todos os alunos (fortes e fracos) em termos de conhecimentos e competências.

inclui, por exemplo, a informação necessária para auferir o melhor diante de dada situação. E o foco desta distribuição seriam os indivíduos, e não os grupos. Motivo: assim como as políticas sociais, uma melhor *igualdade distributiva das oportunidades* – vale dizer, eficiente e equânime – resultaria “... da precisão de seu alvo [e] de sua capacidade de responder às situações singulares... [individuais]” (DUBET, 2008, p. 64). Contudo, faz-se mister esclarecer que a distribuição (com pretensão sempre de ser equânime) das oportunidades será direcionada para indivíduos necessitados, mas que demonstrem algum mérito.

A *igualdade individual e distributiva das oportunidades* são mecanismos de amenização da ação da *igualdade meritocrática das oportunidades*. E isso porque o mérito - traço da modernidade já internalizado, defendido e celebrado no âmbito da educação escolar -, ao mesmo tempo em que revela a sua força, também deixa clara as suas limitações para promover a igualdade das oportunidades. Mas o mérito não é tido como inadequado por Dubet, e sim limitado diante dos desafios no âmbito de uma sociedade desigual. “É preciso então que a competição desses sujeitos iguais e desses indivíduos empiricamente desiguais, o que se chama de mérito, seja a mais justa possível” (DUBET, 2008, p. 49). Aliás, o autor esclarece que a sua proposta de uma escola justa não pressupõe uma sociedade perfeita e com sujeitos perfeitos.

Para relacionar a *igualdade das oportunidades* e do *mérito* de Dubet com as discussões de custo-aluno e das condições *tangíveis* de oferta educacional desta pesquisa, é preciso tentar responder, pelo menos, duas perguntas: o que, de fato, seria considerado igualdade das oportunidades em termos materiais e humanos no interior das escolas públicas? Quais os limites do mérito para implementar a igualdade das oportunidades? Dubet não deixa dúvida quanto ao caráter da igualdade das oportunidades, pois sustenta que seria preciso ajudar vítimas da desigualdade com quadros pedagógicos e até ajuda financeira (*igualdade distributiva das oportunidades*). Ou seja, ele não entende *igualdade das oportunidades* como mero acesso à escola. Além disso, os sujeitos precisam ser respeitados, no que concerne aos seus projetos de vida, e não apenas às suas *performances* (*igualdade individual das oportunidades*). Não parece restar dúvida que a identificação e atendimento apenas dos indivíduos desejosos mantém o caráter meritocrático do processo. E isso responde à segunda pergunta (Quais os limites do mérito para implementar a igualdade das oportunidades?), a saber: bastante amplos para continuar a existir como tal e bastante limitados para romper com o *status quo* da exclusão. Mas a esta resposta, muito provavelmente, Dubet sustentaria que não fazer nada é pior do que fazer

algo limitado. Daí, a importância da igualdade distributiva e individual das oportunidades para amenizar a violência do mérito para com os alunos mais “difíceis”.

3.2 - Amartya Sen: igualdade de quê?

Para Sen, há três pontos fundamentais na discussão sobre igualdade. Primeiro, a defesa ou crítica de quaisquer igualdades tem de ser feita com base nos seus *espaços*²⁴³ (renda; riqueza; oportunidades; realizações; liberdades, etc.). Segundo, devido à diversidade humana, “... a igualdade num espaço tende a andar, de fato, junto com a desigualdade noutra” (SEN, 2008, p. 51)²⁴⁴. Terceiro, *realização* é menos importante que a *liberdade para realizar* (capacidade²⁴⁵). Estes três pontos, embora específicos, são bastante relacionados entre si, e “sintetizam” – se é que isso é possível – a preocupação central de Sen: mostrar a existência de várias igualdades no âmbito da diversidade humana e a importância da *liberdade para realizar*. Nesse sentido, a pergunta central da teoria “*igualdade de quê?*” é feita neste contexto plural em relação ao ser humano e às suas escolhas. Atente-se, no entanto, que Sen não despreza as realizações, uma vez que estas são importantes para a liberdade para realizar. Ou seja, Sen entende que no mundo real, as coisas precisam ser reais.

No entanto, a compreensão acerca do mundo real, não o faz questionar certezas já amplamente divulgadas e enraizadas. E um bom exemplo é a categoria *medida (tradicional) de incidência da pobreza*, que mede a pobreza por intermédio da renda. Como exemplo, ele compara duas pessoas (1 e 2): a 1 com renda menor, porém, mais saudável que a 2 que, por sua vez, teria que usar o caro equipamento de diálise. Portanto, “a adequação da renda para evitar a pobreza varia parametricamente com as características pessoais e as circunstâncias” (SEN, 2008,

²⁴³ *Espaço* na discussão seniana não se refere ao espaço geográfico, e sim aos diferentes tipos de igualdade, a saber: renda, oportunidades, realizações, liberdades, etc.

²⁴⁴ É devido a isso que Sen afirma que “ a avaliação das demandas de igualdade tem de ajustar-se à existência de uma diversidade humana generalizada” (2008, p. 29).

²⁴⁵ Neste caso o indivíduo assume a *condição de agente* ativo (êxito instrumental = “o que é realizado porque *nós o fazemos*, cumprindo algum papel eficiente – agimos e nossa ação é parte das causas; somos ‘instrumentos’ eficientes para o êxito”). Sen também trata do que seria a condição de agente passivo (êxito acabado = “o que coincide; torna-se acabado; ‘se faz’... [o que] em outras circunstâncias, poderíamos ter feito”). *Nota: ambas as citações diretas encontram-se em Sen (2008, p. 238).*

p. 174)²⁴⁶. Seria melhor dispor de um *conjunto capacitário*, que é o conjunto de liberdades substantivas para realizar (fazer escolhas), do que ter um sucesso “estático” no espaço renda. “É em termos de capacidade que a adequação de níveis particulares de renda deve ser julgada [...]. A idéia de inadequação de renda [...] é mais abrangente que a de baixa renda como tal, pois é sensível à conversão da renda em capacidade de um modo que o tamanho da renda em si não logra ser” (2008, p. 176)²⁴⁷. Nesse sentido, o papel assumido pelas circunstâncias individuais (idade, sexo, altura, deficiências, doenças...) e sociais (origem familiar, local de moradia, rede de segurança social...) – e que mostram parte da complexidade humana - são mais importantes do que uma suposta renda disponível.

O que importa para Sen é a capacidade de escolha, a qual “é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos²⁴⁸ valiosos”(2008, p. 89) constitutivos do bem-estar. Sen está mais preocupado com a extensão da liberdade. Aliás, considera a igualdade de oportunidades limitada quando comparada com a igualdade de capacidades (liberdades para escolher)²⁴⁹. Atente-se, contudo, que, ao abordar esta questão Sen não parece se referir ao conceito de Dubet sobre igualdade *das* oportunidades²⁵⁰. Já em relação Rawls, ocorre o contrário, uma vez Sen questiona a igualdade na distribuição de bens primários (direitos; liberdades e oportunidades; renda; riqueza; e as bases sociais da auto-estima), defendida por aquele, como elemento “eficaz” de justiça. “A igualdade de liberdade para buscar nossos fins não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de bens primários. Nós temos de examinar as variações interpessoais na transformação de bens primários (e recursos, mais genericamente) em respectivas capacidades para buscar nossos fins e objetivos” (SEN, 2008, p. 143)²⁵¹.

²⁴⁶ Outro exemplo é o de uma pessoa fisicamente deficiente que, apesar de possuir mais renda do que uma pessoa não-deficiente, “... pode estar em grande desvantagem para converter a renda em realização que valoriza” (Sen, 2008, p. 60).

²⁴⁷ “... o interesse primário na análise da pobreza diz respeito à capacidade para realizar funcionamentos, e não aos funcionamentos [ações ou estados] realizados” (SEN, 2008, p. 175).

²⁴⁸ Funcionamentos = “referem-se a ‘atividades’ [*activities*] (como ver, comer) ou ‘estados de existência do ser’ [*states of existence or being*] (como estar bem nutrido, estar livre da malária, não estar envergonhado pela pobreza da roupa vestida; por vezes abreviados por ‘ações’ [*doings*] e ‘estados’ [*beings*]” (SEN, 2008, p. 236).

²⁴⁹ “Isto é assim devido (1) à diversidade fundamental dos seres humanos, e (2) à existência e importância de meios variados (tais como renda ou riqueza) que não se enquadram no domínio da definição padronizada de *igualdade de oportunidades*” (SEN, 2008, p. 37).

²⁵⁰ Sen (2008) em nenhum momento cita Dubet.

²⁵¹ “Por exemplo, uma mulher grávida pode ter que superar desvantagens para viver confortavelmente e bem que um homem com a mesma idade não necessite superar, mesmo quando ambos têm exatamente a mesma renda e outros bens primários” (SEN, 2008, p. 58). *Nota: Sen também considera limitada a conversão de recursos em capacidade (liberdade para realizar), a qual é defendida Robert Dworkin.*

Vale ainda destacar mais duas²⁵² categorias senianas fundamentais para o reexame da desigualdade: *privação arraigada*; e *liberdade de escolha com (des)vantagem*. A *privação arraigada* acontece quando a pessoa que é pobre aos olhos dos outros, não o seria “... em termos de uma métrica mental do desejo e sua satisfação, se a miséria for aceita com silenciosa resignação” (SEN, 2008, p. 96). Segundo Sen, as vítimas (de determinadas desigualdades injustas) cessariam suas queixas a partir de determinado momento, uma vez que teriam como impossível uma dada mudança. A *liberdade de escolha com desvantagem*, por sua vez, é a relativização da certeza de quanto mais escolha, melhor, haja vista que “... a expansão de alguns tipos de escolha pode reduzir nossa capacidade [*ability*] de escolher estilos de vida que poderíamos apreciar bastante” (SEN, 2008, p. 112/grifo meu).

As ponderações e categorias senianas apontam para o seguinte: “... a igual consideração de todos pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem” (SEN, 2008, P. 29). Isso porque existem diferentes privações nos diferentes *espaços* (rendas; riquezas; oportunidades; felicidade; bens primários; realizações; direito; liberdades, etc.).

No que concerne à discussão desta tese, a pergunta central de Sen, *Igualdade de quê?*, pode ser redimensionada para: (Des)igualdade de quê? A resposta é fácil e direta, a saber: (des)igualdade de *custo-aluno* e de *condições tangíveis de oferta educacional* nas várias escolas que compõem a amostra de pesquisa. Mas esta resposta fácil nada mostra acerca da dificuldade de tratar a concepção múltipla de igualdade de Sen de forma articulada com os elementos centrais desta tese.

Ao ousar transpor algumas categorias e crenças senianas para o campo dos estudos de custo-aluno, e a partir dos dados desta tese, talvez ocorram imprecisões perigosas do ponto de vista acadêmico, mas que serão assumidas aqui. A categoria *capacidade* (liberdade para fazer escolhas), por exemplo, pode ser tida num contexto em que a disponibilidade de determinados itens de custo (salário de docentes e não-docentes; material de consumo; material permanente; serviços; prédio; e terreno) estão em jogo. Neste caso, o resultado poderia ser de mais ou menos

²⁵² Sen disponibiliza ainda a categoria *classe* (“*marxista*”), tida por ele como inadequada para explicar a desigualdade. Tal inadequação já teria sido posta em dúvida pelo próprio Marx (“de cada um de acordo com sua capacidade [*ability*], a cada um de acordo com suas necessidades [*needs*]”). “Uma parte essencial do protesto de Marx dizia respeito ao erro de conceber os seres humanos...” (SEN, 2008, p. 189) apenas como trabalhadores. Em função de tal categoria sugerir debates mais gerais sobre sociedade, e que fogem ao escopo desta tese, não será aqui tratada.

dos recursos materiais e humanos em questão. Sim, pois as escolhas poderiam recair em outros “bens” que não os citados itens de custo. E a este respeito, mais do que o *conjunto capacitário*, tem-se o *conjunto orçamentário*²⁵³. “O *conjunto orçamentário* [*budget*] representa a extensão da liberdade da pessoa neste espaço, que dizer, a liberdade de lograr o consumo de vários pacotes alternativos de mercadorias” (Sen, 2008, p. 74)²⁵⁴. O cerne deste conceito é que mais vale a opção de comprar o pacote *x* ou *y* (visão das opções = foco nas escolhas), do que possuir determinado recurso para comprar o melhor pacote *x* (visão das seleções = foco nos pacotes). Numa tentativa de transposição para os elementos desta tese, podem-se imaginar duas situações: a) escolha do pacote não-docente (*x*), mas com a opção do pacote docente (*y*); b) escolha do melhor pacote (não-docentes) sem a opção do “pior” (docentes).

Ainda com base na escolha anterior (salário de docentes e não-docentes), é possível articular outra categoria, a saber: *privação arraigada*. Só que neste caso, a categoria será tida mais como aceitação de um determinado aspecto da miséria, devido mais a uma não percepção do que a uma resignação silenciosa. Ou seja, o item de custo salário teria sido escolhido devido à falta de percepção de necessidades mais urgentes, como, por exemplo, material de consumo. E esta necessidade mais urgente pode ter sido esquecida – ou se tornou invisível – em função da internalização de determinada *métrica mental* de que uma situação extremamente desfavorável é imperceptível. Outra categoria de Sen que pode ser articulada é a *liberdade de escolha com desvantagem* (quando a expansão de alguns tipos de escolhas pode reduzir outras que seriam apreciadas). Exemplo: numa situação entre escolher material de consumo ou material permanente, talvez o material de consumo fosse escolhido, dada a sua maior visibilidade. O fato é que tais conceitos senianos, se levados ao extremo, enfatizam o seguinte: “... as capacidades [oportunidades] é que devem ser igualadas” (SEN, 2008, p. 12)²⁵⁵.

Mas tanto quanto o destaque da *liberdade para realizar*, é preciso ter clareza acerca do valor das realizações efetivas. É que no mundo real não há vazio no que se refere ao valor dos objetos de escolha, aliás, como admite o próprio Sen. Ou seja, ainda que a *liberdade para realizar* continue a ser mais importante do que *realizar*, esta não pode ser desprezada de forma

²⁵³ “Tal como o assim chamado ‘conjunto orçamentário’ no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias, o ‘conjunto capacitário’ [*capability set*] reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis” (SEN, 2008, p. 80/grifo do autor).

²⁵⁴ “Este conjunto orçamentário é derivado com base nos recursos da pessoa (neste caso, o nível de renda e a oportunidade de comprar mercadorias a dados preços)” (SEN, 2008, p. 74).

²⁵⁵ “A perspectiva da capacidade é uma concepção da igualdade de oportunidades que destaca a liberdade substantiva [real] que as pessoas têm para levar suas vidas” (SEN, 2008, p. 13).

absoluta. Tal ponderação não inviabiliza o papel secundário ocupado pelos recursos (agora meios²⁵⁶ em vez de fins).

Importante considerar ainda, a seguinte afirmação de Sen: “... a análise descritiva da pobreza tem de ser *anterior* à escolha de políticas” (SEN, 2008, p. 171/grifo do autor). Ou seja, a redefinição da pobreza é fundamental para atuar de forma mais adequada no campo das múltiplas desigualdades²⁵⁷. Dessa forma, talvez incluir o custo-aluno como elemento da redefinição da pobreza, no campo educacional, seja interessante. Atente-se, no entanto, que ainda que seja interessante, é preciso que seja desejável, e no campo onde se decide as “coisas” da educação, a saber: a política, e não a pedagogia.

A discussão de Sen sobre desigualdade também permite pensar acerca de dois pontos: em que medida a educação escolar pode ser tida como um *espaço* (no sentido seniano, obviamente), tal qual outros (renda, riqueza, recursos, oportunidades, utilidades, felicidade, qualidade de vida, satisfação de necessidades, etc.)²⁵⁸? E sendo, a educação escolar seria central ou periférica em relação à hierarquização das igualdades? A julgar pela crítica de Sen à lógica “liberdade *versus* igualdade”, as respostas são bastante complexas. “A liberdade está entre os possíveis campos de aplicação da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade” (SEN, 2008, p. 54).

3.3 - John Rawls: liberdade, igualdade e diferença (desigualdade)

A teoria da justiça como equidade de Rawls²⁵⁹, talvez possa ser tida como uma versão atualizada²⁶⁰ e contemporânea das teorias contratualistas clássicas²⁶¹. E isto se deve à ênfase de

²⁵⁶ Sen esclarece que a sua ênfase seria na extensão da liberdade, e não nos meios. Nota: *os bens primários seriam, para Rawls, os meios.*

²⁵⁷ Importante esclarecer, no entanto, que a descrição da pobreza e dos supostos pobres, além de relativizar a renda como único referencial, não deve “... ignorar a miséria maior dos *mais pobres* entre os pobres” (SEN, 2008, p. 168/Grifo do autor).

²⁵⁸ Estas são as *variações focais* de Sen. “As diferenças de foco são particularmente importantes devido à diversidade humana generalizada” (SEN, 2008, p. 51).

²⁵⁹ Segundo Cruz Jr. (2004), a dimensão política da justiça de Rawls se aproxima de idéias discordantes em relação ao direito positivo.

²⁶⁰ Segundo Möller, para Norberto Bobbio e Otfried Höffe, Rawls seria responsável pelo “renascimento da doutrina contratualista” (MÖLLER, 2006, P. 29). Ver: 1) BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 143.); e 2) HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do estado*. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 259).

²⁶¹ As teorias contratualistas clássicas mais famosas foram escritas por: Thomas Hobbes; John Locke; Jean-Jacques Rousseau; e Immanuel Kant. Ver resumo destas teorias em: MÖLLER, Josué Emílio. *A justiça como equidade em*

Rawls na concepção política de “sua” justiça como equidade. Ou seja, ainda que esta (a concepção política de justiça) se contraponha à doutrina utilitarista tradicional²⁶² (maximização do bem-estar da maioria em detrimento dos indivíduos que não atingem a média geral²⁶³) e às doutrinas abrangentes (religiosas; filosóficas; e morais), não há como negar a existência de um contrato, é bem verdade que com “cláusulas” mais objetivas para auferir justiça numa sociedade contemporânea. Mas o que mais importa aqui são os princípios de justiça de Rawls, a saber: 1) distribuição igual das liberdades fundamentais; 2) reconhecimento das desigualdades sociais e econômicas. O segundo princípio é dividido em dois: 2.1) iguais oportunidades para todos; 2.2) desigualdades devem agir em proveito dos menos favorecidos (também chamado de princípio da diferença)²⁶⁴.

Mas estes princípios não têm igual importância. O primeiro (1) se “sobrepõe” ao segundo (2), assim como a primeira parte deste (2.1) é mais importante que a segunda (2.2). Ou seja, a concepção política rawlsiana não parte do pressuposto da igualdade das oportunidades para todos, e sim da distribuição igual das liberdades como elemento central. Da mesma forma, a igualdade das oportunidades antecede as desigualdades que agem em proveito dos menos favorecidos. Em resumo, o que Rawls propõe é um casamento entre liberdade e igualdade, mas com a prioridade para a liberdade, pois a esta todos teriam igual “acesso”. De acordo com a tradição liberal deste teórico, tal constatação não é (ou pelo menos não deveria ser) surpresa. Mas é imprescindível esclarecer que “... a mencionada prioridade não é exigida em todas as circunstâncias, mas apenas quando existirem condições sociais que possibilitem o pleno estabelecimento e exercício das liberdades” (MÖLLER, 2006, p. 69). Atente-se que isso tem a ver com a defesa de Rawls da igualdade na distribuição dos bens primários, estes, aliás, fonte da

John Rawls. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2006, pp. 30-38. Nota: segundo Möller, Bobbio designou a teoria da justiça de Rawls como o neocontratualismo rawlsiano (ver: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 143.).

²⁶² Ainda que esta doutrina possa guardar contradições, para Rawls o maior pecado da mesma é assegurar a qualquer custo mais direitos para uns do que para outros. Ao que parece, de acordo com Rawls, o que importa para o utilitarismo é a “quantidade” de satisfação, em geral dada quando a maioria está feliz, ainda que parte esteja triste. A rigor, o utilitarismo tem a liberdade (da maioria) como referência, diferente do trio liberdade-igualdade-diferença (desigualdade) de Rawls. A soma das satisfações, distribuídas ao longo do tempo, não teria importância (MÖLLER, 2006).

²⁶³ “... o princípio da utilidade não se preocupa com os indivíduos que não atingem a média geral, sendo capaz de sacrificar a liberdade e outros direitos básicos em prol de sua concretização” (NEDEL, 2000, p. 25). Ver: NEDEL, José. *A teoria ético-política de John Rawls: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

²⁶⁴ Ou seja, a liberdade é valorizada, mas a igualdade condição de justiça. Ver: KUNTZ, Rolf. “A redescoberta da igualdade como condição de justiça” in FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 152.

crítica mais importante de Sen a Rawls. Contudo, o mais importante na ponderação de Möller acerca da equivocada rigidez dos princípios de Rawls é que este não é um antiigualitário.

E esta consideração das “circunstâncias”, nas quais a liberdade perderia força a favor da correção de desigualdades injustas, é ponto fundamental *na* e *da* discussão de Rawls sobre a justiça. As desigualdades inevitáveis – entendidas como aquelas que os indivíduos não escolhem (origem social, por exemplo) – deveriam ser reparadas por intermédio de compensações. Möller sintetiza bem tal aspecto da teoria rawlsiana ao sustentar que a “... teoria da justiça como equidade não se mostra como mera legitimadora de um *status quo*, mas como uma concepção de justiça estruturada em princípios que visam a eliminar as injustiças sociais ao corrigir distorções existentes” (2006, p. 40/grifo do autor). Inclusive, para Rawls, não importaria se tais distorções resultassem de escolhas “erradas” dos indivíduos em determinado momento da vida, ou seja, ainda que fossem “culpados” pelo seu insucesso, mereceriam resposta a seu favor por parte do Estado. Atente-se, no entanto, que isso deveria ocorrer ao longo do tempo, e não com a “usurpação” do que poderia ser chamado aqui de poupanças justas dos bem sucedidos. Isso significa que, em nenhuma hipótese, Rawls sugeriu ações “radicais” por parte das instituições sociais para corrigir as inevitáveis distorções em função da aplicação prática dos seus princípios. A rigor, isso é óbvio, uma vez que para Rawls era necessário (sempre) trabalhar para a construção de uma sociedade (com estruturas básicas) bem ordenada, democrática e plural²⁶⁵.

Em síntese, a igual liberdade para todos (primeiro princípio) é mais importante que a igualdade de oportunidades (primeira parte do segundo princípio), desde que isso não gere desigualdades injustas para com os menos favorecidos. Mas no caso disto ocorrer, as instituições sociais justas da bem estruturada sociedade rawlsiana seriam acionadas para efetuar as devidas correções, desde que não fossem usurpadas as poupanças justas dos bens sucedidos. A rigor, na situação hipotética²⁶⁶ rawlsiana, seria inaceitável que determinados indivíduos (menos favorecidos) em detrimento próprio elevassem a satisfação de outros. Portanto, Rawls tinha compromisso com os menos favorecidos. Na verdade, e por incrível que pareça, Rawls aborda de forma “dialética” o predomínio da liberdade sobre a igualdade, já que esta seria o fim maior e condição de justiça, como bem afirma Kuntz (1994).

²⁶⁵ E também constitucional.

²⁶⁶ Situação hipotética foi o procedimento adotado por Rawls – provavelmente influenciado por Kant, segundo Möller (2006) – para o estabelecimento dos princípios de justiça mais razoáveis. “... sistema social cooperativo que beneficia todos os cidadãos e garante inviolabilidade dos direitos fundamentais” (MOLLER, 2006, p. 25).

No que concerne à articulação da teoria rawlsiana, a idéia é privilegiar tanto quanto possível a segunda parte do segundo princípio (as desigualdades devem agir em proveito dos menos favorecidos). É que são muitas as desigualdades entre as escolas localizadas na periferia (RA - Samambaia) e no centro (RA-Brasília) do Distrito Federal. Mas uma dificuldade central na aplicação deste princípio: saber quando o mesmo deve ser acionado. Ou dito de forma, a partir de quais objetividades (ou subjetividades), no que concerne ao *custo-aluno* e às *condições tangíveis de oferta educacional*, seria aceitável sobrepor desigualdades injustas à liberdade. Considerando que ações radicais de distribuição da riqueza dos bem sucedidos para os menos sucedidos estão fora de cogitação, sobra a expectativa (e desejo) de que a correção das distorções – devidamente identificadas e aceitas por “todos” – seja feita de forma gradual ao longo do tempo. Aqui talvez se encontre um dos limitadores desta teoria, pois não se sabe quanto tempo levaria este “ao longo do tempo”. Não se trata de reivindicar de uma teoria o estabelecimento de cronologias impossíveis, e que dependem do fato concreto, mas sim questionar a aplicação real do cerne da teoria. No caso do custo-aluno, por exemplo, as desigualdades entre as escolas da periferia e do centro são, em vários pontos, gigantescas. É difícil, sinceramente, imaginar mudanças significativas sem ações radicais que levem em consideração o tamanho das diferenças. E o agravante é que as escolas em pauta fazem parte de um mesmo sistema de ensino, ou seja, não se está em discussão escolas de diferentes cidades, estados, regiões ou países.

Nesse sentido, a luta incansável de Rawls para estabelecer os marcos teóricos de uma concepção política de justiça – em contraponto aos particulares interesses das doutrinas religiosas, filosóficas, etc. - é louvável, sobretudo por entender a necessidade de instituições sociais que respeitem a pluralidade da sociedade. Porém, talvez o ponto mais importante da teoria rawlsiana para esta tese, é que Rawls admite que, em certas circunstâncias, é preciso acionar a segunda parte do segundo princípio. É fundamental entender melhor a aplicação deste princípio no âmbito das escolas públicas do Distrito Federal, pois, com base no custo-aluno e nas condições *tangíveis* de oferta educacional, vale frisar, são muitas as desigualdades injustas²⁶⁷ entre as escolas das Regiões Administrativas de Brasília e da Samambaia.

Enfim, por mais que se busque apoio na ação reflexiva que ajudaria a consertar os problemas advindos do excesso de liberdade, não há muito que fazer para, de fato, dirimir as

²⁶⁷ Aqui assumo que há mais desigualdades do que igualdades, assim como mais injustiças que justiças, entre as escolas da RA-Brasília e da RA-Samambaia. Isso fica claro no Capítulo 5, no qual os dados são apresentados e analisados.

desigualdades – inclusive as referentes à educação escolar – no âmbito do liberalismo. E a este respeito, parece adequado o que afirma Macintyre: “o supremo bem do liberalismo é a manutenção continuada da ordem social e política liberal, nada mais, nada menos” (1991, p. 370 *apud* MÖLLER, 2006, p. 103)²⁶⁸.

As discussões teóricas de Dubet, Sen e Rawls colocam alguns desafios instigantes para esta tese. Dubet em função da sua tentativa de reformar (ou amenizar) os efeitos do mérito no âmbito do sistema educacional. Sen devido à sua insistência em mostrar a existência de várias igualdades no âmbito da diversidade humana e a importância de realizar escolhas (liberdade). E, por fim, Rawls pela sua defesa incondicional da liberdade, mas instigantes ponderações a desigualdade.

Dessa forma, diante dos aportes teóricos anteriormente destacados, vale perguntar: em que medida os mesmos podem ser relacionados com a educação escolar? E mais do que isso, como relacionar tão complexas e abrangentes²⁶⁹ abordagens com o *custo-aluno*²⁷⁰ (recursos materiais e humanos objetivamente calculados) e com as *condições tangíveis de oferta educacional*²⁷¹ (recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados em sua existência real no cotidiano da escola)? Estes são desafios a serem abordados nas Considerações Finais desta tese.

²⁶⁸ Ver: Ver: MACINTYRE, Alasdair. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* Belo Horizonte: Loyola, 1991, p. 370. *Nota: o trecho inserido no texto foi citado por Möller em nota de rodapé (n. 306).*

²⁶⁹ Abrangentes aqui não tem o sentido rawlsiano (limitações das doutrinas religiosas, filosóficas, etc.). O sentido de abrangentes é igual a amplas, ou seja, expressa que as abordagens teóricas são focalizadas em debates gerais sobre a sociedade, a economia e a filosofia, e não a educação. *Nota: de forma alguma esta explicação intenta destacar a educação como uma ilha fora de toda a complexidade social, e sim apontar o desafio de articular conceitos ainda pouco conhecidos neste campo.*

²⁷⁰ São compostos dos seguintes itens de custo: salário de pessoal (docentes e não-docentes); material de consumo (tudo que é consumido em menos de dois anos); material permanente (tudo que é consumido em mais de dois anos); serviços (terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP); prédio; e terreno. *Nota: custo-aluno é a razão entre a soma de todos os componentes e o número total de alunos de um determinado estabelecimento.*

²⁷¹ A melhor maneira de esclarecer a expressão é por intermédio de casos concretos. Por exemplo, o prédio escolar de cada escola tem características específicas, no que concerne à sua manutenção e funcionamento. Um prédio pode ter sido adequadamente pintado. Já em outra escola, o mesmo item de custo (prédio escolar) pode estar numa situação deplorável em relação à pintura. Diante disso, tem-se que a primeira escola apresenta condições *tangíveis* (efetivamente constatadas) de oferta educacional - em relação aos itens citados – superiores à segunda. Não faz sentido tentar reproduzir toda a complexidade de exemplos, pois são infinitas as possibilidades referentes aos recursos materiais e humanos subjetivamente manifestados nas escolas. *Nota: trata-se daquilo que os números de custo-aluno não mostram, mas que interessa sobremaneira para entender os aparatos materiais e humanos disponíveis e em que condições.*

4 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente investigação foi realizada em duas localidades do Distrito Federal, a saber: Região Administrativa de Brasília (RA-Brasília) e Região Administrativa da Samambaia (RA - Samambaia). Vale esclarecer que a RA-Brasília²⁷² não pode ser tida como Distrito Federal. Este é a soma de 30 regiões administrativas (RA)²⁷³, antes chamadas cidades-satélites, sendo a RA de Brasília apenas uma delas. As RA têm um administrador indicado pelo governador. Brasília e as antigas cidades-satélites não são e nunca foram municípios, à exceção da RA VI (Planaltina²⁷⁴).

A solicitação para que a pesquisa fosse feita na rede pública de ensino foi protocolada no dia 3 de dezembro de 2007. Depois disso, foi realizada reunião com a assessora da Subsecretária de Educação Básica, no dia 17 do mesmo mês e ano, quando a mesma alegou necessidade de encaminhar o pedido para outros departamentos, seções e gerências da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, tendo em vista que “a pesquisa tratava de verbas”, e não de assuntos pedagógicos²⁷⁵. O projeto “tramitou” por mais de um mês, quando, enfim, no dia 29 de janeiro de 2008, a realização da pesquisa foi pré-autorizada pela Unidade de Administração Geral da Secretaria de Estado de Educação do DF. Atente-se que esta unidade não tem quaisquer vínculos com a área pedagógica da Secretaria de Educação²⁷⁶. Depois, mais um mês para aprovar o pedido nas regionais de ensino de Brasília e da Samambaia e outro para liberação junto às direções das escolas.

²⁷² Atualmente, Brasília é formada por dois bairros (Asa Sul e Asa Norte), duas vilas (Vila Planalto e Vila Telebrasília), dois setores (Setor Militar Urbano – SMU e Setor de Indústrias Gráficas – SIG) e pela Granja do Torto.

²⁷³ **RA I (Brasília)**; RA II (Gama); RA III (Taguatinga); RA IV (Brazlândia); RA V (Sobradinho); RA VI (Planaltina); RA VII (Paranoá); RA VIII (Núcleo Bandeirante); RA XI (Ceilândia); RA X (Guará); RA XI (Cruzeiro); **RA XII (Samambaia)**; RA XIII (Santa Maria); RA XIV (São Sebastião); RA XV (Recanto das Emas); RA XVI (Lago Sul); RA XVII (Riacho Fundo); RA XVIII (Lago Norte); RA XIX (Candagolândia); RA XX (Águas Claras); RA XXI (Riacho Fundo II); RA XXII (Sudoeste/Octogonal); RA XXIII (Varjão); RA XXIV (Park Way); RA XXV (Setor Complementar de Indústria e Abastecimento - SCIA); RA XXVI (Sobradinho II); RA XXVII (Jardim Botânico); RA XXVIII (Itapoã); RA XXIX (Setor de Indústria e Abastecimento - SIA); e RA XXX (Vincente Pires).

²⁷⁴ Antigo município goiano, incorporado ao Distrito Federal em 1960, logo após a inauguração de Brasília.

²⁷⁵ Faz-se mister registrar que o atendimento foi muito respeitoso, inclusive ficando claro o interesse da assessora em contribuir para a aprovação e realização da pesquisa nas escolas públicas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. O problema é que, em janeiro de 2007, iniciou-se a gestão do novo governo.

²⁷⁶ Posso afirmar que, basicamente, tramitei junto com o pedido, pois estive em todos os departamentos, seções e gerências para conversar. E foi sempre assim: após pronunciar o termo custo-aluno, e explicar sobre os itens de custo, imediatamente, eu era “despachado” junto com a solicitação para outro local. Tive a impressão que estava pedindo um favor para os vários donos de uma empresa privada, e não solicitando oficialmente a realização de uma pesquisa numa empresa pública. *Nota: registro também o longo tempo de espera para falar com as pessoas.*

Inicialmente, estabeleceram-se quatro critérios para seleção da amostra: 1) aceitabilidade do diretor da escola; 2) escolas de regiões administrativas rica e pobre do ponto de vista sócioeconômico; 3) amostra com escolas de todas as etapas, segmentos e modalidades da educação básica; 4) escolas que atendessem a apenas uma etapa ou modalidade da educação básica; 5) escolas com número de alunos aproximado em cada uma das etapas, segmentos e modalidades. O primeiro critério foi perfeitamente contemplado, de forma que os diretores das doze escolas (mais o Centro de Línguas de Brasília – CLB e a Escola Parque de Brasília – EPB) da amostra se dispuseram a participar ativamente do processo de pesquisa. Apenas para constar: mais de meia centena de escolas - de forma mais indireta do que direta - não aceitaram compor a amostra. Quanto ao segundo e terceiro critérios, pode-se afirmar que os mesmos também foram atendidos, pois as escolas da amostra estão localizadas na rica Região Administrativa de Brasília (RA – Brasília) e na pobre Região Administrativa da Samambaia (RA – Samambaia) e são de todas as etapas, segmentos e modalidades da educação básica. Já o quarto critério precisou ser abandonado, uma vez que várias escolas da amostra foram obrigadas a incluir mais de uma etapa, segmento ou modalidade de ensino no ano da coleta de dados. Não há dúvida de que outros critérios, como a escolaridade de docentes e não-docentes, poderiam ter sido considerados, muito embora pelo que se “viu” e “ouveu”, seriam igualmente frustrados. Enfim, faz-se mister enfatizar o seguinte: o aceite das escolas públicas do Distrito Federal não foi um processo tranqüilo como inicialmente se pensou. E a falta de tranqüilidade não se resume à quantidade de escolas que não aceitaram, mas sobretudo à forma como a maioria fez isso, a saber: de forma indireta. Foram muitas as sugestivas indiretas para que determinadas escolas não fossem, sequer visitadas. A frase mais escutada pelo pesquisador no período de sondagem informal das escolas foi a seguinte: “se eu fosse você não incluiria esta ou aquela escola... não vale a pena...” Infelizmente, tal frase seria mais que comprovada na prática, pois alguns estabelecimentos eram e são intocáveis, especialmente na RA-Brasília. Qualquer semelhança com patrimonialismo não é mera semelhança, e sim a mais pura realidade.

Quanto à unidade de custo, optou-se pelo custo-aluno-ano. “Custo/aluno por ser a ele dirigido o ensino e, conseqüentemente, o custo; e anual por ser neste período que a avaliação do aluno é feita em termos de rendimento escolar, assim como a duração de todo e qualquer plano orçamentário ou relatório de aplicação de recursos das instituições educacionais” (ZEVALLOS, 1984, p. 222). Mercedes reforça tal compreensão: “o custo é calculado por aluno e, em termos

de unidade de tempo, por ano (e também por mês), que são as unidades que permitem comparações, ou seja, se prestam com maior facilidade a servir de denominador comum” (MERCHEDE, 1998, p. 31). Já a “quantificação dos custos será apresentada em valores monetários do período de um ano, considerando a unidade aluno/ano” (FARENZENA, 2004, p. 19).

Em escolas que atendiam mais de uma etapa da educação básica, todos os valores monetários de cada item de custo foram rateados de acordo com a quantidade de alunos, à exceção do item de custo de docentes. Este foi calculado com base nos docentes atuantes em cada uma das etapas ou modalidades²⁷⁷. Considerou-se para o cálculo do custo-aluno a matrícula inicial.

No que tange à organização dos dados coletados, optou-se por criar um Quadro Matriz, no qual foram lançados todos os valores monetários e a participação percentual de cada um dos itens de custo. Ao longo da coleta de dados, foram produzidos mais de cinco mil tabelas e gráficos. Inicialmente, tentou-se vinculá-los ao quadro matriz por intermédio de fórmulas e equações, mas em função de um problema técnico de perda de dados, tal procedimento foi abandonado em fevereiro de 2009. Isso exigiu trabalho árduo para a reprodução das várias tabelas e gráficos que constam na tese. No entanto, acredita-se que é possível a criação de um *software* específico para estudos de custo-aluno com base na forma como os dados foram organizados.

No Distrito Federal, a documentação disponível nas escolas possibilitou uma razoável rapidez, mas problemas na confiabilidade de alguns dados coletados. Optou-se por desconsiderar os recursos arrecadados pelas entidades de direito privado, via de regra chamadas de Associações de Pais e Mestres (APM), presentes na maioria das escolas da RA-Brasília e ausentes em todas as escolas da RA - Samambaia. Na última pesquisa de custo-aluno realizada no Distrito Federal, em 1986, as verbas da APM foram responsáveis por 2,1% no Plano-Piloto, 0,5% em Taguatinga e 0,3% na Ceilândia do custo-aluno total. Os valores arrecadados nesta época foram aplicados especialmente na compra de material de consumo e alguns serviços. Curiosamente, algumas escolas de Brasília pagavam contas de telefone, de gás, etc. (GDF, 1986, p. 134).

²⁷⁷ Tal procedimento foi mais usado na educação especial.

4.1 – Amostra

A amostra é composta por doze escolas públicas do Distrito Federal (seis da RA-Brasília e seis da RA - Samambaia) de todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental²⁷⁸ e ensino médio) e da modalidade educação especial. O número total de alunos é 9.941, sendo 3.522 na RA-Brasília e 6.419 na RA - Samambaia. Quanto aos demais dados, tem-se: 418 docentes (199 em Brasília e 219 na Samambaia); 353 não-docentes (171 em Brasília e 182 na Samambaia). Total: 771 funcionários (370 em Brasília e 401 na Samambaia). A Tabela 4.1.1 mostra todos estes dados.

Tabela 4.1.1 - Escolas da amostra e número de alunos, de docentes, de não-docentes e de funcionários – Distrito Federal (Brasília e Samambaia) - 2008.

RA	Escolas	Nº de alunos	Nº de docentes	Nº de não-docentes	Nº total de funcionários
Brasília	Escola de Educação Infantil de Brasília - EEIB	193	8	15	23
	Escola Classe de Brasília - ECB	358	16	19	35
	Escola de Ensino Fundamental de Brasília -EEFB1	508	16	17	33
	Escola de Ensino Fundamental de Brasília -EEFB2	1.120	39	37	76
	Escola de Ensino Médio de Brasília - EEMB	1.148	46	43	89
	Escola de Educação Especial de Brasília - EEEB	195	74	40	114
<i>Subtotal</i>		<i>3.522</i>	<i>199</i>	<i>171</i>	<i>370</i>
Samambaia	Escola de Educação Infantil da Samambaia - EEIS	585	23	21	44
	Escola Classe da Samambaia - ECS	812	28	39	67
	Escola de Ensino Fundamental da Samambaia -EEFS1	1.120	37	26	63
	Escola de Ensino Fundamental da Samambaia -EEFS2	1.704	34	35	69
	Escola de Ensino Médio da Samambaia - EEMS	1.850	47	39	86
	Escola de Educação Especial da Samambaia - EEES	348	50	22	72
<i>Subtotal</i>		<i>6.419</i>	<i>219</i>	<i>182</i>	<i>401</i>
TOTAL		9.941	418	353	771

Fonte: dados da pesquisa.

Faz-se mister esclarecer dois pontos. Primeiro, quase todas as análises foram realizadas com base no custo-aluno total das escolas da amostra, e não no custo-aluno de cada etapa ou modalidade, à exceção da educação especial. Segundo, além das doze escolas da amostra, calculou-se o custo-aluno da Escola Parque de Brasília (EPB) e do Centro de Línguas de Brasília

²⁷⁸ A etapa ensino fundamenta foi abordada em cada um dos seus segmentos: séries iniciais (1ª a 4ª) e séries finais (5ª a 8ª)

(CLB). O custo-aluno destas escolas foi estimado da mesma forma que o das outras e chamado de custo-adicional à escola (CAE).

No que concerne ao primeiro ponto, as citadas variações de etapas, segmentos e modalidades são mais acentuadas na Samambaia, região onde, à exceção da Escola Classe de Samambaia (ECS) e da Escola de Educação Especial da Samambaia (EEES), todas as demais atendem mais de uma etapa ou modalidade. Em Brasília, apenas a Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) e a Escola de Ensino Médio de Brasília (EEMB) possuem mais de uma etapa, segmento ou modalidade. A Tabela 4.1.2 mostra estes dados. De fato, não há dúvida que se trata de uma limitação da pesquisa. Por outro lado, diante das atuais limitações metodológicas para o cálculo do custo-aluno de cada uma das etapas, segmentos e modalidades, a análise com base nos mesmos continuaria pouco precisa. É que os cálculos específicos para as diferentes etapas e modalidades são realizados por meio de rateamentos que levam em conta o número de alunos, à exceção do salário de pessoal docente.

Tabela 4.1.2 - Total de alunos por etapa e modalidade e por escola – Distrito Federal (Brasília e Samambaia), 2008.

Escolas	Ed. Inf. (pré-escola)		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ed. Esp.	EJA		Aceleração Aprendizagem			TOTAL
	1º per.	2º per.	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Diur.	Not.		1º seg.	2º seg.	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Ens. M.	
EEIB	48	75	70										193
ECB			358										358
EEFB1				508									508
EEFB2				1.120									1.120
EEMB					966			69	113				1.148
EEEB							195						195
<i>Subtotal</i>	48	75	428	1.628	966	0	195	69	113	0	0	0	3.522
EEIS	119	136	330										585
ECS			812										812
EEFS1				672					258		190		1.120
EEFS2			125	799				163	401	74	142		1.704
EEMS					1.172	325						353	1.850
EEES							348						348
<i>Subtotal</i>	119	136	1.267	1.471	1.172	325	348	163	659	74	332	353	6.419
TOTAL	167	211	1.695	3.099	2.138	325	543	232	772	74	332	353	9.941

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: 1º per. = 1º período da educação infantil – EI (alunos de quatro anos); 2º período = 2º período da EI (alunos de 5 anos); ed. Esp. = educação especial; 1º seg. = 1º segmento da educação de jovens e adultos – EJA; 2º seg. = 2º segmento da EJA; Ens. M. = Ensino Médio.

Já em relação ao segundo ponto, vale esclarecer que: os alunos da Escola Classe de Brasília (ECB) freqüentam a Escola Parque de Brasília (EPB) em um turno (cinco horas), uma vez por semana para realização de atividades de educação física, artes e música; e os alunos da Escola de Ensino Fundamental de Brasília 1 (EEFB1), da Escola de Ensino Fundamental de Brasília 2 (EEFB2) e da Escola de Ensino Médio de Brasília (EEMB) cursam a Língua Estrangeira Moderna (LEM) no Centro de Línguas de Brasília (CLB); nesta são duas aulas de cinquenta minutos (níveis básico e intermediário) ou três (nível avançado) por semana. O custo-aluno destes estabelecimentos intitula-se custo-adicional à escola (CAE), e foi calculado exatamente como o das outras doze escolas. A Escola Parque de Brasília (EPB²⁷⁹) e o Centro de Línguas de Brasília (CLB²⁸⁰) têm 2.897 e 6.895 alunos, respectivamente.

E para que fique absolutamente clara a importância de incluir os CLB as EPB de forma mais sistemática em pesquisas futuras, é fundamental destacar que ambas estão pedagogicamente integradas à escola de origem, inclusive a com carga horária “cumprida” é lançada no histórico do aluno. Portanto, não guardam quaisquer semelhanças com programas do governo local ou federal articulados com benefícios oferecidos (dinheiro, comida, gás), pois estes têm data para iniciar e terminar. Atividades relacionadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Bolsa-Escola ou similares, na compreensão aqui adotada, têm natureza diferente e não se confundem com as atividades que acontecem nos centros de línguas e nas escolas-parque. Esse esclarecimento é importante, tendo em vista que, na Samambaia, em função do nível de carência sócioeconômica da população, é comum encontrar alunos das escolas pesquisadas que

²⁷⁹ Escola-Parque = estabelecimento de ensino concebido por Anísio Teixeira, e inicialmente destinado a atender alunos de 1ª a 4ª séries em horário contrário todos os dias de aula. A idéia era que a cada quatro quadras da Asa Sul e da Asa Norte (bairros de Brasília) existisse uma escola-parque. Mas o projeto inicial, o qual tinha como base e propósito a escola de tempo integral, nunca funcionou na sua plenitude; atualmente, a escola-parque que compõe a amostra de pesquisa atende aos alunos do ensino fundamental um dia na semana, e no mesmo turno das aulas. Até 2007, eram atendidos apenas alunos de 1ª a 4ª séries, mas em 2008, algumas turmas de séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª) passaram a freqüentar o citado espaço. As atividades oferecidas são as mesmas pensadas no projeto original: educação física, artes e música. É um espaço muito interessante e o “sonho de consumo” de várias crianças que estudam na RA-Brasília. É muito comum a realização de gincanas, teatros e festivais, sempre com a participação ativa das crianças.

²⁸⁰ Centro de Línguas = estabelecimento de ensino onde os alunos tributários das séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª) e do ensino médio freqüentam aulas de inglês, espanhol ou francês. Existem oito CLB no DF. Alunos tributários são aqueles que cursam a LEM (Língua Estrangeira Moderna), obrigatoriamente, num dos centros. Este esclarecimento se faz necessário, tendo em vista que o CLB que compõe a amostra de pesquisa atende também alunos da rede pública não-tributários e a comunidade em geral. O aluno tributário é obrigado a cursar uma língua, e tem a prerrogativa de escolher outra quando atingir o último nível intermediário. Há, inclusive, a possibilidade de cursar uma terceira língua, a qual seria concluída, obviamente, após o término do ensino médio.

são beneficiários de programas locais ou nacionais como os citados e que freqüentam atividades variadas, geralmente de esporte, por ventura até de línguas, mas que pela sua natureza “não-escolar” são tidas aqui como esporádicas²⁸¹.

4.2 - Tipos de custos considerados na pesquisa

Os custos adotados na pesquisa foram: custos sociais; custos diretos (funcionamento e implantação); custos de implantação; custos de manutenção; custos internos à escola (CIE); e custos-adicionais à escola (CAE). Os custos sociais são os de responsabilidade da sociedade como um todo. Portanto, dizem respeito a todos os recursos usados para pagamento de salários (docentes, não-docentes e outros) e compra ou manutenção do material permanente, consumo, outros insumos (terceiros, água/esgoto, energia elétrica, telefone, internet, etc.), prédio, terreno. Os custos diretos são aqueles no âmbito das escolas, e divididos em: funcionamento (salário de docentes e não-docentes; material permanente; material de consumo; outros insumos²⁸² [serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]); e de implantação (prédio²⁸³ e terreno²⁸⁴). Mas em função de alguns alunos de Brasília serem atendidos em outros espaços escolares de forma institucional (Escola Parque de Brasília e Centro de Línguas de Brasília), adotou-se a seguinte nomenclatura para diferenciar os custos das escolas “regulares” de outros (escolas “complementares): *custos internos à escola (CIE)* e *custos adicionais à escola (CAE)*. Atente-se que ambos não deixaram de ser custos diretos. Obviamente, o CAE foi considerado e calculado apenas para algumas escolas de Brasília (ECS,

²⁸¹ É impressionante, quase inacreditável, a quantidade de programas que surgem em todos os governos. São tantos e tão variados que confundem até estudiosos sobre o assunto e, por vezes, membros graduados dos executivos local e federal. Obviamente, antes do CADE-Único (Cadastro Único), o qual foi implementado ainda no primeiro governo Lula, a situação era, por incrível que pareça, mais complicada ainda. *Nota: com o pipocar recente de “programas” de educação integral, puxados pelo Mais Educação (SECAD/MEC), mais dia menos dia será interessante calcular esses custos. Ou seja, mais um desafio para este campo de estudo.*

²⁸² Documento de referência: Portaria N.º 26/2008, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), no dia 7 de fevereiro de 2008.

²⁸³ Os valores referentes a este item de custo foram lançados com base na “semelhança”, a qual considera para efeito de cálculo um prédio com o mesmo padrão e construído recentemente. Isto foi necessário porque não foram encontrados registros confiáveis acerca dos valores despendidos para a construção dos prédios das escolas da amostra. O problema é que a documentação referente às escolas construídas recentemente, a rigor, também não são nada confiáveis.

²⁸⁴ Documento de referência: Carta Tributária do Distrito Federal, publicada pelo Governo do Distrito Federal, em dezembro de 2007.

EEFB1, EEFB2 e EEMB), já que os alunos das escolas da Samambaia não têm à sua disposição escola-parque e centro de línguas.

De qualquer forma, custo é “... qualquer sacrifício realizado para produzir um bem ou prestar um serviço, desde que possamos atribuir um valor monetário a esse sacrifício, ainda que este valor não envolva desembolso efetivo” (GOMES *et. al.*, 1995, p. 331). Atente-se, no entanto, que a adoção da idéia de que qualquer custo envolve sacrifício para a efetivação de uma dada realidade não foi considerada para todos os elementos envolvidos. Exemplo: a renda não recebida (*renda sacrificada*) pelos alunos, mesmo no caso dos alunos das últimas séries do ensino médio (segundo e terceiro anos) e da educação de jovens e adultos que teriam idade mínima para trabalhar, não foi incluída. Além deste, há vários tipos de custo não considerados nesta pesquisa, a saber: custo privado; custo indireto; custo de planejamento; e custo de oportunidade. O custo privado porque não são incluídos os custos de responsabilidade dos alunos ou dos pais como alimentação, transporte, uniforme, etc. Zevallos (1984) considera apenas o material escolar e o uniforme, mas não transporte e contribuições à escola, e justifica da seguinte forma: a) transporte (os alunos moram perto da escola); b) contribuições à escola (os valores foram computados nos itens de materiais de consumo). Os custos indiretos porque são os circunscritos à administração do sistema (central e intermediário distrital ou mesmo federal²⁸⁵). O custo de planejamento devido à não consideração das despesas realizadas desde a concepção da idéia (projetos de engenharia e arquitetura; e deslocamento, alimentação e estadia dos responsáveis). “Os custos de planejamento compreendem aqueles relativos a despesas realizadas ou custos de oportunidade incorridos desde a concepção da idéia...” (MERCHEDÉ, 1998, p. 35) até o início das obras. Atente-se, no entanto, que a exclusão do custo de oportunidade não significa a desconsideração do mesmo como elemento central para a própria compreensão do custo. Ou seja, como idéia, o custo esteve, está e estará sempre ligado ao custo de oportunidade. Nesse sentido, a exclusão do mesmo apenas indica que não se considerou, por exemplo, o que renderia os valores imobilizados nas escolas se fossem aplicados no mercado financeiro.

Já a não inclusão das fontes de receitas e das despesas se deve à contrariedade destes como elementos de custo. A fonte de receitas porque estas cobrem os custos, e caso fossem

²⁸⁵ O Distrito Federal (DF) tem sistema de educação próprio, mas em função do MEC ter função supletiva junto aos entes federados subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal), há um custo indireto no governo federal que poderia, teoricamente, ser calculado. Provavelmente, seria insignificante, tendo em vista que há mais de 50 milhões de alunos matriculados apenas na educação básica pública brasileira.

consideradas ocorreria contagem dupla. Exemplo: o Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) é uma fonte. Pois bem, os recursos do PDDE podem ser usados para aquisição de material permanente, o qual por sua vez é um item de custo. Já a despesa é o valor integral da fonte usado para a compra do material permanente. Custo, neste caso, será apenas a parte da despesa – que neste caso é sinônimo de desembolso - correspondente ao custo. Este, por sua vez, tem a ver também com o tempo de vida útil do bem. Por outro lado, custo pode existir sem que nenhuma despesa tenha sido feita. Exemplo: um prédio escolar doado não tem despesa por parte do governo, mas mesmo assim tem um custo. E este custo existe porque o prédio tem um valor, independente de o governo ter desembolsado recursos ou não para aquisição. É que ali, vale repetir, existe recurso imobilizado, o qual poderia ter sido usado para outra finalidade (dentro ou fora da educação).

A seguir especificações dos itens de custo²⁸⁶ que compõem as categorias custos correntes e custos de capital. Os itens dos custos correntes inclusos foram: custo de pessoal (docente e não-docente); material de consumo; outros insumos (serviços de terceiros, água/esgoto, energia elétrica, telefone, internet banda larga e gás GLP). Já nos custos de capital, incluiu-se: material permanente; prédio; e terreno. Atente-se que os dados foram coletados por intermédio de documentos, levantamentos *in loco*, observações semi-estruturadas e conversas informais com a comunidade escolar (docentes; não-docentes; pais; e alunos). Para melhor visualização, antes da descrição dos mesmos, segue Quadro com os itens de custo.

²⁸⁶ No Relatório de Pesquisa do Estado do Paraná da Pesquisa Nacional de Custo de 2003, o que aqui chamo de itens de custo, neste relatório são fatores de composição do custo. Ver: GOUVEIA, Andréa B. e SOUZA, Ângelo R. (coord). O levantamento do custo-aluno em escolas públicas com condições de qualidade no Estado do Paraná. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004. *Nota: outras pesquisas usam componentes de custo, categorias de custos ou mesmo insumos.*

Quadro 1- Síntese da Classificação dos Custos da Pesquisa – Distrito Federal (Brasília e Samambaia), 2008.

Custo Direto de Manutenção e Implantação	Itens de custo	Subitens de custo
	Pessoal	Salário de docentes e não-docentes.
	Material de consumo	Gêneros alimentícios; material farmacológico; material esportivo; material de expediente; material de processamento de dados; material pedagógico; material de acondicionamento e embalagem; material de cama e mesa; material de cozinha; material de limpeza e produtos de higienização; material para manutenção de bens e imóveis; material elétrico; material para áudio, vídeo e foto; sementes, mudas de plantas e insumos; material laboratorial; ferramentas ; outros materiais de consumo não contemplados nos demais itens.
	Material permanente	Aparelhos e equipamentos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos e equipamentos médicos, laboratoriais e de saúde em geral; aparelhos e equipamentos para esporte e recreação; aparelhos e equipamentos domésticos; bandeiras, flâmulas e insígnias; coleções e materiais bibliográficos; instrumentos musicais e artísticos; máquinas e equipamentos industriais; máquinas e equipamentos energéticos; máquina e equipamentos industriais; equipamento de áudio, vídeo e foto; máquinas, utensílios e equipamentos diversos; equipamento de processamentos de dados; máquinas e utensílios de escritórios; mobiliário em geral; veículos diversos; peças não incorporáveis a imóveis; materiais cantina; materiais de segurança; materiais pedagógicos.
	Outros insumos	Serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefonia; internet banda larga; e Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).
	Prédio	
	Terreno	

Custos correntes

Nesta categoria estão incluídos os itens custos de pessoal (docente e não-docente), material de consumo (todos os materiais de escritório, pedagógicos e outros com duração de, no máximo, dois anos) e outros insumos (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP²⁸⁷).

Custo de pessoal (docentes e não-docentes)

São considerados docentes apenas os professores em regência de classe. Todos os demais são não-docentes, e estão divididos em: auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza;

²⁸⁷ Gás Liquefeito de Petróleo é também conhecido como gás de cozinha.

cantoneiras; porteiros; vigias, etc.); e especialistas (diretores; vice-diretores; supervisores [pedagógico e administrativo]; coordenadores pedagógicos; psicólogos; orientadores educacionais; e mesmo professores responsáveis por projetos). Paro (1981), Zevallos (1984), Farenzena (2004) e outros autores também consideram pessoal docente apenas os professores em regência de classe.

“Como os insumos de pessoal representam 75% da maioria dos empreendimentos educacionais, eles deveriam receber maior atenção...” (VERHINE, 1998, p. 112). Zevallos reforça tal assertiva ao sustentar que os custos de mão-de-obra “... são os mais dispendiosos em qualquer análise educacional ... [e que] quanto maior a sua precisão, mais confiável a estimativa dos custos totais da educação” (1984, p. 217). Portanto, “... um eventual erro de 10% na estimativa de custo de pessoal terá grande impacto no custo total estimado²⁸⁸” (LEVIN e McEWAN, 2001, p. 53). Tendo isso em conta, a referência para a coleta dos salários de docentes e não-docentes foi o documento Prévia de Pagamento. Além do mesmo ser altamente confiável, excluiu-se os servidores que se encontravam nas seguintes situações: Licença para Assuntos de Interesse Particular (LIP); Licença para Estudo (LE); Licença Prêmio (LP); Licença Gestante (LG); Licença para Tratamento de Saúde (LTS); e quaisquer funcionários que constassem no documento sem atuação efetiva na escola²⁸⁹. A inclusão ou exclusão de cada um foi realizada com o auxílio do diretor ou do responsável pela folha de pagamento da escola.

Contudo, apesar da confiabilidade dos dados referentes ao item de pessoal, há uma limitação central em escolas que atendem mais de um segmento, etapa ou modalidade da educação básica, a saber: estimar o custo não-docente de forma precisa. A questão é: como saber, por exemplo, o tempo dedicado do pessoal da direção, da limpeza, da secretaria e outros a cada grupo de alunos? Diante da falta de um procedimento metodológico melhor, em geral, divide-se a massa salarial de todos os não-docentes proporcionalmente ao número de alunos de cada segmento, etapa ou modalidade. Esta tese adota exatamente o procedimento citado²⁹⁰.

Importante esclarecer que o salário considerado aqui é o valor bruto que cada funcionário percebe mensalmente. Vencimentos, vantagens, gratificações transitórias ou permanentes, bem

²⁸⁸ Texto original da citação: “... an eventual error of 10% in estimating personnel costs will have a relatively large impact in the total cost estimate ...” (LEVIN and McEWAN, 2001, p53)

²⁸⁹ A quantidade de funcionários nesta situação é impressionante (em torno de 2%).

²⁹⁰ O item demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) recebeu o mesmo tratamento.

como outros benefícios são considerados como constituintes dos salários. Para auferir o salário anual de cada funcionário, multiplicou-se o salário bruto mensal por 13,3 (12 salários + 13° salário +1/3 de férias). Atente-se que no salário bruto consta o que será descontado a título de seguridade social e imposto de renda²⁹¹, mas não os encargos sociais como um todo. O somatório dos salários foi dividido pela matrícula inicial (mês de abril de 2008).

Para não revelar o nome do pessoal (docentes e não-docentes) foi usada uma tarja - especialmente modelada - para cobrir o nomes, o que significa que em nenhum momento os profissionais foram identificados.

Material de consumo

Materiais de consumo são todos aqueles utilizados e consumidos no período máximo de dois anos. Contudo, estabeleceu-se para este item percentual de 3% com base na média das pesquisas realizadas no DF em 1978 e 1986, pesquisa nacional de 2003 e outras (ZEVALLOS, 1984; XAVIER e MARQUES, 1985; COSTA, 1991; GOMES, 1995; MERCHEDÉ, 1998). Apenas para ilustrar como tal opção aproxima-se da realidade, na pesquisa de Zevallos, a média aritmética de participação do item de custo material de consumo de todas as etapas (1ª a 4ª; 1ª a 5ª; 1ª a 6ª; 5ª a 8ª; 1ª a 8ª) no custo-aluno total é de 2,36%²⁹². Optou-se por esta estratégia em função da trabalhosa pesquisa de mercado exigida para se estabelecer os valores deste item de custo, além da difícil identificação dos materiais comprados no ano anterior ao da pesquisa ou mesmo comprados em 2008 (ano de referência da pesquisa) e não usados. De qualquer forma, o “...material de consumo pode ser estimado com menos atenção aos detalhes, uma vez que não tem participação significativa no custo total” (LEVIN e McEWAN, 2001, p.53)²⁹³. Importante destacar que tal opção metodológica foi adotada por Fabris (2007) e Ballottin (2007), mas em relação a todos os itens de custo, à exceção do custo de pessoal.

²⁹¹ Zevallos (1984) exclui tais descontos dos salários.

²⁹² Neste percentual estão inclusos os serviços de água, energia elétrica, telefone, etc., os quais nesta pesquisa fazem parte do item de custo outros insumos.

²⁹³ Texto original da citação: “*supplies can often be estimated with much less attention to details, since they do not weigh heavily in overall costs*” (LEVIN e McEWAN, 2001, p.53).

Outros Insumos

O item de custo outros insumos é formado pelos seguintes elementos: serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP. O documento de referência foi o anexo 1 da Portaria n.º 26 da Secretaria de Estado de Educação do Distrito, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), no dia 7 de fevereiro de 2008, páginas 7 a 15²⁹⁴. O citado documento foi publicado em função do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), cujo objetivo era “...ampliar a autonomia gerencial, administrativa e financeira das Diretorias Regionais de Ensino e respectivas instituições educacionais visando à efetiva realização do seu projeto pedagógico...”. A existência de tal documento evitou a árdua tarefa de solicitar as contas de água/esgoto, energia elétrica, telefone, internet banda larga junto às empresas responsáveis por estes serviços no Distrito Federal, bem como a conferência da documentação pouco confiável do gás GLP. No entanto, diferente de um orçamento ou balancete, o anexo 1 da Portaria n.º 26 da SEDF foi produzido com base nos gastos reais (custos) das escolas no ano de 2007²⁹⁵, o que o torna uma fonte confiável. Vale registrar, contudo, que uma das escolas que compõem a amostra da pesquisa teve seus valores publicados juntos com outra, o que pode ter causado algum nível de distorção.

Custos de capital

Nesta categoria estão incluídos os seguintes itens de custo²⁹⁶: material permanente; terreno; e prédio²⁹⁷. “Do ponto de vista teórico e analítico, esta é a categoria de custo mais interessante e ao mesmo tempo a mais complexa” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 232). Segundo

²⁹⁴ Esta portaria foi atualizada posteriormente pelo Governo do Distrito Federal, mas os dados já haviam sido lançados e vinculados ao Quadro Matriz. Acredita-se que as correções não comprometem os resultados, tendo em vista a baixa participação do item outros insumos no custo-aluno total.

²⁹⁵ Optou-se por não atualizar os dados, tendo em vista a alegação dos técnicos do governo de que isto já tinha sido feito antes da publicação da portaria no DODF.

²⁹⁶ São também custos de capital os custos com a manutenção do prédio e terreno. *Nota: custos de capital é o mesmo que custos dos serviços de capital.*

²⁹⁷ Prédio e terreno são itens de custo de capital, mas também diretos de implantação. Adotou-se o fator de depreciação de 50 anos para ambos, ainda que o termo depreciação não seja adequado para o terreno. Castro *et al.* admitem que em vários casos, os dados ficaram incompletos e que as estimativas provavelmente conduziram a superestimações, em especial “... nas escolas particulares de 1º Grau de Brasília, onde os custos de serviços de capital representam 35% dos custos sociais da escolarização” (1978, p. 236). *Nota: de fato, o cálculo da pesquisa de Castro citada e desta tese foram bastante diferentes.*

Zevallos, relacionado a cada categoria, “... tem-se um aluguel imputado (aluguel sombra/*shadow-rent*) decorrente de sua manutenção, depreciação e custo de oportunidade, com exceção do terreno, que só tem este último” (ZEVALLOS, 1984, p. 219). Contudo, nesta pesquisa não se levou em conta quaisquer valores referentes ao custo de oportunidade e manutenção. Dos procedimentos do capital sombra (custo de manutenção²⁹⁸; custo de oportunidade; e depreciação), utiliza-se apenas a depreciação²⁹⁹.

Importante destacar que, “... analiticamente [os custos de manutenção do capital] situam-se nas despesas correntes da escola” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 234). Já o custo de oportunidade e as taxas de juros dele resultantes são muito precárias. “Em mercados imperfeitos como o nosso, essa taxa apresenta oscilações consideráveis, o que não ocorreria num mercado de concorrência perfeita. No caso específico, qualquer escolha na sua base tem um critério arbitrário” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 234³⁰⁰).

De qualquer forma, é importante que fique claro o seguinte: para material permanente, prédio e terreno, adota-se o valor dos serviços de capital (imputação que se faz para a utilização anual de cada item), e não o valor do capital (valor total dos itens). Nesse sentido, o que interessa nesta pesquisa é “... o valor dos serviços de capital existentes nas escolas, isto é, um fluxo definido para o mesmo período de tempo [um ano] em que atua o processo escolar” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 233), porém, com base apenas na vida útil (3 anos para material permanente e 50 para prédio e terreno). Isso se justifica porque “o estoque de capital consubstanciado em terreno, prédios e equipamentos... ultrapassa o ciclo produtivo, podendo ser utilizado por uma longa série de estudantes que passam pela escola”³⁰¹ (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 89).

²⁹⁸ Se o desgaste estiver - e parece que sim - “... fortemente relacionado à melhor ou pior conservação... [e se] escolas bem conservadas podem prolongar enormemente a vida útil do capital” (CASTRO *et al.*, 1978, p. 234), a vida útil adotada nesta pesquisa é contraditória. É que se estabeleceu apenas 3 anos para material permanente, o que pode ser considerado pouco de acordo com outras pesquisas, mas ao mesmo tempo 50 anos para prédio e terreno. Como na tese, a escolha de 3 anos se baseia no péssimo processo de conservação dos bens de capital, o mais correto, ou pelo menos coerente, seria adotar vida útil pelo menos para o prédio bem abaixo.

²⁹⁹ “Em relação a esta opção metodológica [de considerar a vida útil e de apenas um ano como unidade de tempo], Pinto (informação verbal em abril de 2006) faz a seguinte observação, é uma opção contraditória, pois a lógica do material permanente é a mesma dos valores dos custos de implantação uma vez que estes gastos são realizados apenas uma vez. Por exemplo, o computador que foi comprado naquele ano teve seu custo monetário naquele ano determinado, o recurso não será dividido em três, cinco ou dez anos de acordo com o tempo de uso daquele bem. Os mesmos deveriam fazer parte do custo de reposição, porém, a influência dos economistas na aferição de custos tem sido grande e comumente este procedimento tem sido adotado” (FERNANDES, 2006, p. 129-nota de rodapé n. 91).

³⁰⁰ Mesmo com esta ressalva, os autores adotam taxa de 8% ao ano, segundo eles, próxima à do governo para levantar capital de poupadores voluntários.

³⁰¹ Castro *et al.* afirmam o mesmo: “... terrenos, prédios e equipamentos ... ultrapassam o ciclo produtivo, podendo ser utilizados por uma longa série de estudantes, de ano para ano” (1978, p. 233).

Vale destacar citação acerca de prédio e terreno da pesquisa realizada em escolas do Distrito Federal (DF) em 1976 (ano da coleta de dados). Segundo Castro *et al.*, as escolas públicas do DF seriam bastante homogêneas em relação a prédio e terreno e que isto seria “... perfeitamente compreensível, de vez que estamos falando da unidade da federação que talvez [tenha] a padronização mais visível do sistema escolar em relação ao tipo de prédios, tamanhos de terrenos, etc.” (1978, p. 235). Mas a julgar pelas doze escolas da amostra (mais o CLB e a EPB) desta pesquisa, a citada homogeneidade de prédios e terrenos já não é parte da realidade atual. Há escolas de variados tamanhos em Brasília e na Samambaia. Porém, a diferença de custo nesta pesquisa não foi significativa por que: os prédios escolares foram calculados com base em documentação extremamente precária; os terrenos não foram calculados por intermédio dos valores de mercado, e sim de acordo com a Carta Tributária do Distrito Federal.

Quanto a prédio e terreno, faz-se mister destacar dois pontos. Primeiro, não se aplicou taxa de juros e nem se considerou valores de mercado. Segundo, os valores foram divididos por 50 anos. Talvez isso explique o porquê destes itens terem participação tão baixa no custo-aluno total. O valor total dos prédios³⁰² foi auferido através de documentação junto ao Departamento de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal e o dos terrenos por intermédio da Carta Tributária do Distrito Federal.

Material permanente

Materiais permanentes são todos aqueles “... com durabilidade superior a dois anos e que, quando postos em uso, não estejam normalmente sujeitos à deterioração imediata” (XAVIER e MARQUES, 1986, p. 13)³⁰³. Optou-se por três anos para todos os tipos de materiais, apesar das diferenças de durabilidade dos mesmos. É que após três anos grande parte dos materiais estão em condições nada razoáveis para o uso. Claro que esta opção resultou em elevação do valor monetário geral do material permanente e, por conseqüência, do custo-aluno deste item.

³⁰² Admite-se que os valores podem conter erros, pois durante a tentativa de levantamento de dados, um mesmo prédio tinha registros completamente divergentes entre si. *Notas: inclusive alguns valores tinham sido atualizados “incorretamente”.*

³⁰³ XAVIER, Antônio Carlos da R. e MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º Grau-Aspectos Metodológicos e Manual de Instruções*. Ministério da Educação/Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, 1986.

Sendo o material permanente componente dos custos de capital, é relevante distingui-los de despesas de capital. “... as *despesas de capital* num dado ano podem ser algumas dezenas de vezes maior do que os *custos de capital* correspondentes” (VELLOSO, 1991, p. 196/ grifo do autor). Apenas a título de ilustração, se o valor total de uma televisão é de R\$ 1.000,00 (mil reais) e a vida útil para televisões é de dez anos, o montante referente ao custo será de R\$ 100,00, ou seja, apenas o correspondente a um ano (o custo de capital), e não R\$ 1.000,00 (despesa de capital). Enfim, assim como em várias pesquisas sobre custo-aluno nos últimos quarenta anos (CASTRO, 1970; XAVIER E MARQUES, 1986; VERHINE, 1999; FARENZENA, 2003), adotou-se o “critério” vida útil. A base para a coleta destes dados foram os livros de patrimônio das escolas, mas com o acréscimo dos demais itens não constantes no mesmo por intermédio de “checagem real” (em cada espaço da escola). Este procedimento resultou em documento mais atualizado do que o tido como oficial pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Para a aferição dos preços, optou-se pela pesquisa de mercado na praça das seguintes regiões administrativas: Brasília; Samambaia; Taguatinga; e Ceilândia. Consultou-se, à exemplo do que fizeram os pesquisadores de São Paulo na pesquisa nacional de custo de 2003, “... lojas, supermercados, organizações atacadistas ou outros (“folders”; jornais, “internet”, pesquisas telefônicas etc.)”. Procedimento semelhante foi usado também por Merchede: “... após levantamento de todos os materiais, foram-lhes aplicados os preços de reposição, obtidos por meio de pesquisa de mercado...” (1998, p. 37) e por basicamente todos os pesquisadores de custo-aluno no Brasil. Pensou-se em adotar as licitações realizadas pelo governo, à exemplo do que fez Castro (1970), no município de Itabirito em Minas Gerais, mas diante do volume de documentos – indisponíveis, vale frisar –, tal opção foi descartada. De qualquer forma, o que Castro fez foi muito interessante, sobretudo porque ele calculou os custos dos equipamentos para uma escola modal. Em função da grande quantidade de material, não foi possível ter um mês de referência, e sim seis (maio, junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2008).

Castro e Sanguinety afirmam o seguinte sobre os materiais permanentes das escolas de Itabirito: “... praticamente o seu total corresponde ao mobiliário da escola, não sobrando quase nada para equipamentos didáticos, bibliotecas, recursos audiovisuais, oficinas, laboratórios...” (1978, p. 91). Diante do que se espera de uma escola no Século XXI na capital da república, o cenário em relação aos materiais permanentes deveria ser diferente. Mas a realidade parece mostrar o contrário: há escolas que compõem a amostra exatamente na situação citada por Castro

e Sanguinety, no final da década de 1970. Ou seja, escolas de 2009 com problemas de 30 anos atrás. Castro e Sanguinety ainda sustentam que “... trata-se de uma política de contenção de gastos que, se de um lado tem muito pouco êxito em reduzir os gastos, de outro sacrifica duramente a qualidade do ensino” (CASTRO e SANGUINETTY, 1978, p. 91). Ao que parece, tal política está de volta com toda força no Distrito Federal.

Prédio

No que tange ao prédio, importante destacar que os registros encontrados não foram satisfatórios nem mesmo para as escolas mais novas da Samambaia, as quais foram construídas a partir da década de 1990. O local de coleta inicial foi o “arquivo morto” do Departamento de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Em alguns casos, uma mesma escola tinha três valores bem diferentes, e ao atualizar os valores em reais pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna), a distância entre os resultados era extremamente grande. Diante do impasse, decidiu-se por fazer uma média dos valores após as devidas transformações em reais, mas ao comparar os resultados com os valores dos estabelecimentos construídos entre 2000 e 2007, constatou-se uma diferença ainda maior, o que resultou também no descarte desta estratégia. Por fim, adotou-se o critério de “semelhança”, tendo-se como referência escolas construídas recentemente e com documentação disponível na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal/Departamento de Engenharia e Arquitetura. Não há dúvida que tal opção não é a ideal, mas foi a opção a mais razoável. Seria muito interessante dados mais confiáveis e precisos. Enfim, o custo dos prédios escolares desta tese resulta de uma coleta de dados, apesar do esforço desferido, bastante precária. Diante disso, talvez seja interessante em pesquisas futuras contratar os serviços de engenheiros civis especializados. Isto permitiria conhecer o valor real e atual do prédio, com detalhes sobre a condição física e funcional, além do custo de manutenção do prédio no período de um ano³⁰⁴. Na economia, a imputação de valor como a adotada em relação ao prédio é conhecida como preço sombra (*shadow price*).

³⁰⁴ Segundo um dos engenheiros do Governo do Distrito Federal, este método é conhecido no meio da construção civil de *método de orçamento*.

Terreno

No caso do terreno, optou-se pelos valores constantes na *Carta de Tributação*³⁰⁵, publicada pelo Governo do Distrito Federal, em dezembro de 2007. Nesta publicação constam o custo do metro quadrado, a área total e o custo de todos os terrenos do Distrito Federal. Os valores são a base de cobrança do IPTU, portanto, o que é oficialmente válido. O cálculo da presente pesquisa, no entanto, não é nem resultado da multiplicação do valor do metro quadrado pela área com fez Costa (1991), e nem tampouco adota um suposto valor de mercado. Isso porque a *Carta de Tributação* já apresenta os valores monetários de acordo com a localização da escola. Tal fato resolveu o complicado problema de considerar os “estratosféricos” valores de mercado dos terrenos das escolas localizadas na RA-Brasília, sendo alguns acima de 60 milhões de reais. Apenas para ilustrar o que aconteceria, vale destacar uma simples simulação. Uma escola que tivesse o terreno avaliado em 60 milhões de reais – e, de fato, uma dos terrenos custaria algo em torno deste montante -, o mesmo elevaria o custo-aluno a um valor irreal e distorcido, mesmo após a divisão por 50 anos (tempo considerado para “depreciação”). Considerando uma escola com 1.200 alunos, ter-se-ia o inacreditável custo-aluno terreno de R\$ 1.000 (60 milhões de reais dividido por 50, que por sua vez, seria dividido pelo número total de alunos).

4.3 - Formulários de coleta de dados

- a) Formulário 1 – Dados Gerais. Registrou-se neste, informações básicas sobre a escola (nome oficial; data de criação; modulação; e outras), suas instalações (salas de aula; laboratórios; biblioteca; banheiros; cantina; refeitório; e outros), número de servidores (docentes e não-docentes) com especificação de funções e os indicadores educacionais de 2007 e 2008³⁰⁶ (número inicial e final de matrícula; reprovação; aprovação). Para cada

³⁰⁵ Embora este documento seja tido como bastante confiável, é possível que o valor do terreno de cinco mil metros quadrados da Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) esteja desatualizado. Um indício disto é que o valor de um terreno escolar (de séries iniciais) na mesma região, e com pouco mais de 2 mil metros quadrados, é de R\$ 688.447,73. Ou seja, o valor da escola de educação infantil, com o dobro do terreno, é de quase 300 mil reais a menos.

³⁰⁶ A matrícula final, a reprovação e a evasão foram inseridas no citado formulário (Dados Gerais) com base em informações da própria escola.

um dos itens listados na parte das instalações, existe espaço para registro das condições de uso, a qual varia de péssima a excelente numa escala numérica de 0 a 10.

- b) Formulário 2 – Salário de Pessoal. Neste constam os salários de docentes e não-docentes das escolas pesquisadas. Inicialmente a estrutura preparada para inserção dos dados era simples, constando apenas a distinção de sexo e função do servidor (docente e não-docente). No entanto, após iniciada a coleta de dados, algumas escolas inseriram para o ano base da pesquisa (2008) mais segmentos, etapas, modalidades e o programa Aceleração da Aprendizagem. Isso exigiu a criação de um novo formulário que diferenciasse os docentes apropriadamente em cada uma das variações citadas. Em função disso, o formulário 2, além dos dados, apresenta os docentes devidamente separados por etapa de atuação (educação infantil; séries iniciais do ensino fundamental; séries finais do ensino fundamental; ensino médio) ou modalidades (da educação especial e EJA). Os dois centros de ensino especial pesquisados atendiam, no ano de 2008, deficientes múltiplos, deficientes mentais, condutas típicas e educação precoce³⁰⁷. Os docentes atuantes em cada uma destas modalidades foram registrados separadamente, o que permitiu a execução de cálculos “perfeitos” de custo-aluno docente por segmento atendido na educação especial. Docentes atuantes na educação física, oficinas e atividade complementar foram devidamente separados, mas posteriormente inseridos nas demais modalidades. No formulário há ainda um quadro com fórmula para cálculo do rateamento do custo de pessoal não-docente e dos demais itens de custo de acordo com a quantidade de alunos de cada etapa. Lançaram-se os valores do salário bruto de todos os professores, obviamente sem a identificação dos mesmos. Cada professor tem um código simples na planilha do tipo DH1n (D = docente; H = homem; 1 = algarismo da seqüência de lançamento; n = letra da escola, a qual varia de 1 a 14) ou DM1n (D = docente; M = mulher; 1 = algarismo da seqüência de lançamento; n = letra da escola variável, a qual varia de 1 a 14). No formulário consta o salário bruto multiplicado por 13,3 (12 salários + 13º + 1/3 de férias). A carga horária (todos com 40 horas semanais) e função também foram registradas. Neste campo foram inseridas informações sobre disciplina ministrada

³⁰⁷ A Escola de Educação Especial da Samambaia, além das citadas modalidades, atendia também a alunos de oficinas e de educação especial de jovens e adultos (EEJA).

e função dos docentes e não-docentes. Como base nestes dados, é possível calcular o percentual de participação do pessoal de serviços gerais, portaria ou vigilância no custo-aluno total de forma separada.

- c) Formulário 3 – Material Permanente. Neste instrumento, lançaram-se todos os itens tidos como de duração acima de dois anos e constantes nos “Livros de Patrimônio”. Em todas as escolas da amostra três livros (dois da extinta Fundação Educacional do Distrito Federal³⁰⁸ e um da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal) foram usados. Os bens foram registrados com alto nível de detalhamento. Exemplo: em vez de inserir “cadeira” e o total geral de todo e qualquer tipo, diferenciou-se cada um deles (cadeira escolar; cadeira de professor; cadeira estofada; cadeira giratória estofada; cadeira giratória; e outras). Portanto, o resultado da pesquisa de mercado pode ser tida, à exemplo da coleta de dados sobre salários, como muito precisa, além de bastante trabalhosa. Os materiais permanentes foram divididos em várias “categorias”, a saber: aparelhos e equipamentos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos e equipamentos médicos, laboratoriais e de saúde em geral; aparelhos e equipamentos para esporte e recreação; aparelhos e equipamentos domésticos; bandeiras, flâmulas e insígnias; coleções e materiais bibliográficos; instrumentos musicais e artísticos; máquinas e equipamentos industriais; máquinas e equipamentos energéticos; máquina e equipamentos industriais; equipamento de áudio, vídeo e foto; máquinas, utensílios e equipamentos diversos; equipamento de processamentos de dados; máquinas e utensílios de escritórios; mobiliário em geral; veículos diversos; peças não incorporáveis a imóveis; materiais cantina; materiais de segurança; materiais pedagógicos. Detalhes dos documentos, tais como página inicial e final, bem como código e data, foram devidamente registrados. Consideraram-se os bens tombados e relacionados.
- d) Formulário 4 – Outros Insumos. Formulário simples no qual foram lançados vários custos (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefonia; internet banda larga; e gás

³⁰⁸ A Fundação Educacional do Distrito Federal foi extinta em maio de 2000 (Decreto 21.396), mas grande parte do patrimônio das escolas públicas do DF ainda não foi passado para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

GLP) de acordo com o anexo 1 da Portaria n.º 26 da Secretaria de Estado de Educação do Distrito, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF).

- e) Formulário 5 – Prédio e Terreno. À exemplo do anterior, extremamente simples, no qual consta o valor de cada um dos prédios das escolas e respectivos terrenos. Informações lançadas com base na Carta Tributária do Distrito Federal.
- f) Formulário 6 - Estado de Conservação do Prédio. Trata-se, na verdade, de um “livrinho” de anotações. Há informações sobre pintura, estrutura de portas, paredes, janelas, instalações hidráulicas, elétricas, telefônicas e outras. Trata-se, a rigor, da referência usada durante as observações semi-estruturadas.
- g) Formulário 7 – Material de Consumo (não utilizado). Este instrumento contém basicamente os mesmos itens da pesquisa de custo-aluno nas escolas do Rio Grande do Sul – Brasil em 2003, no qual constam os mais variados itens de custo, a saber: gêneros alimentícios; material farmacológico; material esportivo; material de expediente; material de processamento de dados; material pedagógico; material de acondicionamento e embalagem; material de cama e mesa; material de cozinha; material de limpeza e produtos de higienização; material para manutenção de bens e imóveis; material elétrico; material para áudio, vídeo e foto; sementes, mudas de plantas e insumos; material laboratorial; ferramentas³⁰⁹; outros materiais de consumo não contemplados nos itens. Mas em função da dificuldade de cálculo e da participação modesta deste item no custo total, optou-se por imputá-lo em 3%.

Os formulários 2, 3, 4 e 5 “alimentaram” o Quadro Matriz. Neste foram lançados os valores monetários de todos os itens de custo (pessoal [docentes e não-docentes]; material de consumo; material permanente; outros insumos [serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e Gás Liquefeito de Petróleo-GLP]; prédio; e terreno) considerados nesta pesquisa e os percentuais de participação de cada um no custo-aluno total.

³⁰⁹ Algumas ferramentas, ainda que durem mais de dois anos, são, via de regra, incluídas neste item.

A Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE), tida inicialmente como certa para compor a pesquisa, foi descartada. Esta escola, criada em 1997, oferece custos de formação continuada a todos os docentes e não-docentes de escolas públicas da Secretaria de Estados da Educação do Distrito Federal (SEDF). Mas estima-se que 90% dos cursos ministrados são oferecidos e freqüentados por docentes e não-docentes especialistas. A EAPE até 2008 era considerada uma seção de um dos departamentos que compõe a estrutura burocrática do órgão, mas a natureza da escola é estritamente pedagógica e acadêmica, o que a diferencia de todos os outros setores, seções e departamentos da secretaria que constituem os custos indiretos. Mas a EAPE pertenceria ao custo indireto? Ou comporia os custos-adicionais à escola (CAE), a exemplo do Centro de Língua de Brasília e da Escola Parque de Brasília? Neste caso, a Samambaia, assim como quaisquer outras regiões teriam também CAE, haja vista que a EAPE atende professores das mais de todas as 645 escolas públicas do Distrito Federal. Porém, a dúvida seria como fazer o rateio dos custos da EAPE de forma adequada. Uma alternativa seria considerar apenas as categorias de custo mais significativas, como, por exemplo, os salários dos docentes. Mas de quais docentes? De todos os que estão lotados na EAPE? De todos os que ministram curso? É que a EAPE tem professores da rede pública lotados 40 horas, mas também colegas da rede ou não que ministram os cursos, e depois voltam para a sua atividade ou órgão de origem.

A pesquisa empírica contou ainda com a realização de muitas conversas informais com a comunidade escolar. O propósito foi obter informações sobre as condições *tangíveis* de oferta educacional não reveladas nos dados de custo. As conversas tiveram como foco cada um dos itens de custo (pessoal; material permanente; material de consumo; prédio; terreno; e outros insumos [serviços de terceiros, água/esgoto, energia elétrica, telefone, internet banda larga e gás GLP]; prédio; terreno).

5 – DADOS DE CUSTO E INFORMAÇÕES DAS CONDIÇÕES TANGÍVEIS DE OFERTA EDUCACIONAL: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE

Neste capítulo são apresentadas, comparadas e analisadas 12 das 14 escolas públicas de Brasília e da Samambaia que compõem a amostra de pesquisa, no que concerne ao *custo-aluno*³¹⁰ e algumas *condições tangíveis de oferta educacional*³¹¹. Nas cinco primeiras seções, os dados são tratados no interior de cada uma das etapas (educação infantil, ensino fundamental [1^a a 4^a e 5^a a 8^a] e ensino médio) e da modalidade (educação especial) da educação básica. Posteriormente, todas as escolas são abordadas em conjunto.

As escolas de Brasília estão localizadas na Região Administrativa³¹² de Brasília (RA-Brasília). Já as escolas da Samambaia fazem parte da Região Administrativa da Samambaia (RA-Samambaia), distante 40 km de Brasília. Todas as escolas da amostra pertencem ao mesmo sistema de ensino, a saber: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF).

5.1 - Educação Infantil³¹³: EEIB e EEIS

A Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) tem 193 alunos, sendo 123 de educação infantil (48 no 1º período e 75 no 2º) e 70 de 1º ano do ensino fundamental³¹⁴ (séries iniciais). Número total de funcionários: 23, sendo 8 docentes (5 na educação infantil e 3 no ensino fundamental) e 15 não-docentes. A Escola de Educação Infantil da Samambaia (EEIS), por sua vez, tem 585 alunos, sendo 255 de educação infantil (119 no 1º período e 136 no 2º) e 330 de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental (séries iniciais). Número total de funcionários: 45, sendo 23 docentes (10 na educação infantil e 13 no ensino fundamental) e 22 não-docentes. A Tabela 5.1.1 mostra estes dados.

³¹⁰ Conforme já destacado (nota de rodapé na introdução desta tese), custo-aluno é o custo por aluno num período de doze meses (1 ano).

³¹¹ Condições *tangíveis* de oferta educacional = conjunto de elementos referentes às quantidades, aos tipos e à qualidade dos recursos materiais e humanos das escolas, bem como outros aspectos não revelados por intermédio dos precisos números referentes ao custo-aluno (número de alunos por turma, professor e funcionário).

³¹² A expressão *região administrativa* é a forma atual e oficial de chamar a antiga cidade satélite. *Nota: Brasília é uma das 30 regiões administrativas do Distrito Federal.*

³¹³ Na verdade, as duas escolas de educação infantil têm apenas alunos do segmento pré-escola desta etapa. *Nota: o 1º período e o 2º períodos são compostos de alunos de 4 e 5 anos, respectivamente.*

³¹⁴ O 1º ano do ensino fundamental é formado por alunos de 6 anos. Antes da implementação do ensino fundamental de 9 anos, estes alunos eram do 3º período da educação infantil.

Tabela 5.1.1 - Quantidade de alunos, turmas, docentes e não-docentes nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008.

	Brasília				Samambaia			
	Alunos	Turmas	Docentes	Não-docentes	Alunos	Turmas	Docentes	Não-docentes
1º e 2º períodos	123	5	5		255	10	10	
1º período	48	2	2		119	5	5	
2º período	75	3	3		136	5	5	
Séries Iniciais	70	3	3		330	13	13	
Escola	193	8	8	15	585	23	23	22

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 5.1.2 mostra que a participação percentual do pessoal (docentes e não-docentes) no custo de ambas as escolas é elevada: 88,18% na EEIB e 89,19% na EEIS. Atente-se, no entanto, que o peso maior é dos não-docentes (49,12%) na EEIB e dos docentes na EEIS (52,06%). Os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP]; prédio e terreno) respondem por apenas 11,82% e 10,81%, na EEIB e na EEIS, respectivamente. Destaque para a participação de 4,15% do material permanente na EEIB; é bastante provável que isso tenha a ver com o que foi comprado pela Associação de Pais e Mestres (APM) ao longo do tempo. Já os 5,13% dos outros insumos na EEIS, de acordo com informações coletadas nas escolas, deve-se à presença da comunidade – em especial religiosa - na escola nos finais de semana. O custo da energia elétrica e água/esgoto, bem elevados na EEIS, são superiores aos constatados em escolas com o dobro de alunos. Questionou-se acerca da existência de canos quebrados e mesmo desvio de energia por intermédio de “gambiaras”, mas nada foi constatado a este respeito. Os baixos percentuais do custo do prédio e terreno, por sua vez, guardam relação direta com as opções metodológicas adotadas para coleta e tratamento destes dados. Para o prédio, considerou-se o valor registrado em documentação disponível extremamente precária de algumas escolas construídas recentemente. Para o terreno, lançou-se o valor publicado na Carta Tributária do Distrito Federal, o qual não condiz com o que o mesmo valeria no mercado. Além disso, as possíveis taxas de juros de manutenção do prédio e o custo de oportunidade não foram considerados.

Tabela 5.1.2 - Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) - 2008.

	Pessoal total	Custo de pessoal		Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno
		Docentes	Não-docentes					
EEIB	88,18%	39,06%	49,12%	3,00%	4,15%	3,46%	0,64%	0,57%
EEIS	89,19%	52,06%	37,13%	3,00%	2,03%	5,13%	0,36%	0,29%

Fonte: dados da pesquisa.

Mas o enfoque central é o determinante da diferença de custo-aluno entre as duas escolas. O custo-aluno total na EEIB é de R\$ 7.237,82 e na EEIS é de R\$ 4.784,46, o que resulta numa diferença de R\$ 2.453,36 a mais para a primeira, conforme mostra o Gráfico 5.1.1.

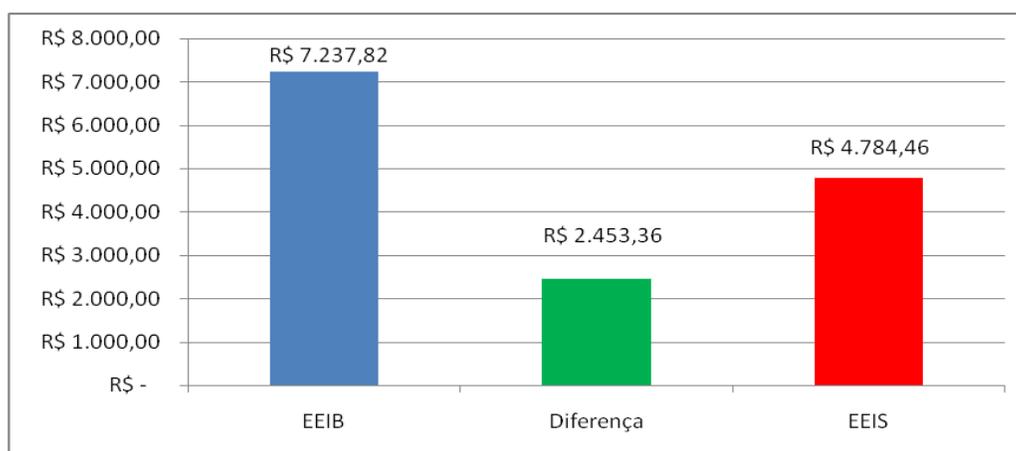


Gráfico 5.1.1 – Custo-aluno total nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) e diferença a maior para a EEIB - 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Diante da participação de cada um dos itens de custo, não há dúvida que o determinante é o custo de pessoal, que responde por R\$ 2.114,36 (86,18%) da diferença de R\$ 2.453,36 entre a EEIB e a EEIS. Contudo, ao especificar a participação de cada um dos segmentos, os não-docentes se destacam, já que respondem por R\$ 1.778,45 (72,49%) da diferença apontada. O custo-aluno docente em ambas as escolas é relativamente próximo (R\$ 2.826,77 na EEIB e R\$ 2.490,86 na EEIS), sendo a diferença de apenas R\$ 335,90 (13,69%). Este montante é, inclusive,

inferior à participação dos demais itens de custo, que respondem por R\$ 339,00 (13,82%). Fica claro, então, que o determinante da diferença de custo entre a EEIB e a EEIS é o custo dos não-docentes. Mas o que determina o *determinante*?

Tabela 5.1.3 – Diferença monetária e percentual entre o custo-aluno nas escolas de educação infantil (EEIB e a EEIS) – 2008.

	Custo-aluno		Custo do pessoal		Demais itens de custo
	total	Total	Docentes	Não-docentes	
EEIB	R\$ 7.237,82	R\$ 6.381,80	R\$ 2.826,77	R\$ 3.555,03	R\$ 856,02
EEIS	R\$ 4.784,46	R\$ 4.267,44	R\$ 2.490,86	R\$ 1.776,58	R\$ 517,02
Diferença	R\$ 2.453,36	R\$ 2.114,36	R\$ 335,90	R\$ 1.778,45	R\$ 339,00
	100,00%	86,18%	13,69%	72,49%	13,82%

Fonte: dados da pesquisa.

O tempo de serviço dos não-docentes poderia se a resposta, mas não é. A diferença de 1,81 anos de tempo de serviço entre as escolas (17,40 na EEIB e 15,59 na EEIS) resulta em apenas R\$ 1.501,63 a mais ao ano para os não-docentes da EEIB. Este valor foi obtido pela subtração do salário anual médio dos não-docentes da EEIB (R\$ 48.742,52) e da EEIS (R\$ 47.240,89). O Gráfico 5.1.2 mostra estes valores e a diferença citada. Como a EEIB tem 15 não-docentes, esta escola “receberia” a mais, em forma de salários, R\$ 18.019,58 (R\$ 1.501,63 vezes 15), os quais divididos por 193 (número total de alunos da EEIB) é igual a R\$ 93,37. Ou seja, se a média dos salários não-docentes fosse tida como referência, a EEIB teria o seu custo-aluno não-docente aumentado em função do tempo de serviço em menos de R\$ 100,00, montante que não explica - e muito menos determina - a diferença de custo entre as escolas. O que determina o *determinante*, então?

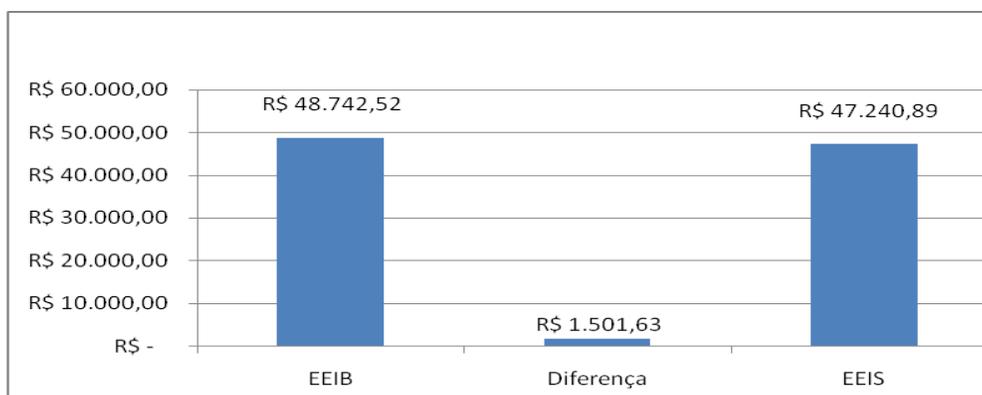


Gráfico 5.1.2 – Média salarial anual de não-docentes nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) e diferença a maior para a EEIB – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

A explicação está no número de alunos por não-docente (12,9 na EEIB e 26,6 na EEIS), conforme mostra a Tabela 5.1.4. A EEIB tem 15 alunos a menos por cada não-docente. Atente-se que o número de alunos por docente é bastante próximo (24,1 na EEIB e 25,4 na EEIS). Isso mostra a necessidade de considerar aspectos externos à sala de aula para compreender melhor o comportamento do custo-aluno.

Tabela 5.1.4 – Número de alunos por docente, por não-docente e por funcionários em geral e diferença entre as escolas de educação infantil (EEIB e a EEIS) – 2008.

Escolas	Alunos/docentes	Alunos/ não-docentes	Alunos/ funcionários (geral)
EEIB	24,1	12,9	8,4
EEIS	25,4	26,6	13,3
Diferença	1,3	15	4,9

Fonte: dados da pesquisa.

E ao detalhar este aspecto externo à sala de aula (não-docentes) por intermédio da desagregação dos não-docentes, observa-se que os auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza; cantineiras; porteiros; vigias, etc.) determinam mais a diferença de custo do que os especialistas (diretores; vice-diretores; supervisores pedagógicos; coordenadores pedagógicos; psicólogos; orientadores educacionais; e mesmo professores responsáveis por projetos). A Tabela 5.1.5 mostra que da diferença de R\$ 2.453,36 entre as duas escolas, os auxiliares respondem por 50,87% (R\$ 1.248,10) contra 21,62% (R\$ 530,36) dos especialistas.

Tabela 5.1.5 - Custo-aluno docente desagregado (auxiliares de ensino e especialistas) e participação monetária e percentual do mesmo na diferença de custo-aluno total entre as escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) - 2008.

	Custo-aluno auxiliares de ensino	Custo-aluno especialistas	Custo-aluno não-docentes	Custo-aluno total
EEIB	R\$ 2.347,58	R\$ 1.207,46	R\$ 3.555,03	R\$ 7.237,82
EEIS	R\$ 1.099,48	R\$ 677,10	R\$ 1.776,58	R\$ 4.784,46
Diferença	R\$ 1.248,10 50,87%	R\$ 530,36 21,62%	R\$ 1.778,45 72,49%	R\$ 2.453,36 100,00%

Fonte: dados da pesquisa.

Portanto, fica patente o desequilíbrio entre as duas subcategorias (auxiliares de ensino e especialistas) para explicar a diferença de custo. É difícil discutir as conseqüências desta realidade, pois seriam necessários detalhes pedagógicos das escolas que não são foco de análise nesta pesquisa. Mas uma “coisa” é certa: os auxiliares estão mais presentes nas escolas, pelo menos em termos de participação no custo-aluno. Conforme mostra a Tabela 5.1.6, os auxiliares respondem por 66,04% (R\$ 2.347,58) na EEIB e 61,88% (R\$ 1.099,48) na EEIS do custo-aluno não-docente.

Tabela 5.1.6 - Participação monetária e percentual do custo-aluno auxiliares de ensino e de especialistas no custo-aluno não-docente das escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) - 2008.

	Custo-aluno auxiliares de ensino	Custo-aluno especialistas	Custo-aluno não-docente
EEIB	R\$ 2.347,58 66,04%	R\$ 1.207,46 33,96%	R\$ 3.555,03 100,00%
EEIS	R\$ 1.099,48 61,88%	R\$ 677,10 38,12%	R\$ 1.776,58 100,00%

Fonte: dados da pesquisa.

É possível ainda desagregar as subcategorias (auxiliares de ensino e especialistas) para revelar a participação de cada um dos seus elementos no custo-aluno não-docente. E ao fazer isso, fica igualmente claro que o determinante continua a ser o número de alunos. A direção, por exemplo, da EEIB atinge 24,39% do custo-aluno não-docente contra apenas 14,24% na EEIB. Em ambas as escolas, a direção é formada pela diretora e pela vice-diretora. A massa salarial da dupla da direção nas duas escolas não chega a ser tão diferente (R\$ 167.348,85 na EEIB e R\$

148.019,29 na EEIS), mas ao dividir por 193 na EEIB e 585 alunos na EEIS, os resultados são bem diferentes: R\$ 867,09 na EEIB e R\$ 253,02 na EEIS. Estes valores são, na verdade, o custo-aluno da³¹⁵ direção para cada um dos estabelecimentos de ensino. Outro caso que ilustra bem a influência do número de alunos é o do pessoal da cozinha. A massa salarial de R\$ 39.830,84 do único da EEIB contra R\$ 107.714,04 dos três funcionários da EEIS resulta novamente em vantagem para a EEIB. Ao dividir pela quantidade de alunos (193 da EEIB e 585 da EEIS), o custo-aluno cozinha (ou custo-aluno *da* cozinha) da EEIB (R\$ 206,38) é mais alto que o da EEIS (R\$ 184,13). Atente-se que a cozinha é a seção onde a diferença monetária entre as duas escolas é a menor dentre todos os custos não-docentes. Curiosamente, de acordo com informações obtidas na escola, é também a cozinha que mais se aproxima do número correto de funcionários estabelecido pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Na rede pública de ensino do DF, isto é conhecido como modulação.

Tabela 5.1.7 – Participação percentual e monetária dos vários subgrupos de trabalhadores no custo-aluno não-docente nas escolas de educação infantil (EEIB e EEIS) – 2008.

	Auxiliares					Especialistas			
	Limpeza	Vigilância	Cozinha	Portaria	Secret.	Direção	Superv.	Coord.	Projetos
EEIB	R\$ 956,06	R\$ 622,92	R\$ 206,38	R\$ 262,30	R\$ 299,92	R\$ 867,09	R\$ 340,36		
	26,89%	17,52%	5,81%	7,38%	8,44%	24,39%	9,57%	0,00%	0,00%
EEIS	R\$ 349,36	R\$ 283,38	R\$ 184,13	R\$ 101,55	R\$ 181,06	R\$ 253,02	R\$ 250,06	R\$ 73,12	R\$ 100,90
	19,66%	15,95%	10,36%	5,72%	10,19%	14,24%	14,08%	4,12%	5,68%

Fonte: dados da pesquisa

E, por “falar” em modulação, seguramente o número de funcionários da limpeza da EEIB e da EEIS não está de acordo com a mesma. Motivo: ambas as escolas dispõem de 5 servidores, embora a EEIB tenha apenas 1/3 dos alunos da EEIS. Vale destacar que a limpeza das escolas é uma área considerada crítica no sistema público de ensino do Distrito Federal, sempre repleta de reclamações por parte da comunidade escolar³¹⁶. Mas apesar disso, a participação do custo do

³¹⁵ Talvez o mais certo fosse usar custo-aluno *direção* (sem a preposição “da”) da mesma forma que se tem, por exemplo, custo-aluno *docente*. Nesse sentido, com ou sem preposição, o substantivo (docente, não-docente, direção, cozinha, limpeza, etc.) após o termo custo-aluno indica que o custo-aluno (ano, conforme já convencionado) é o específico daquele termo. Aliás, fica convencionado que isso vale para todas as variedades de custo desta tese.

³¹⁶ A Secretaria de Estado de Educação iniciou há mais de dez anos a terceirização desta área. Em várias escolas já não há mais servidores de carreira nesta função. *Nota: nas escolas que compõem a amostra desta pesquisa não há - ou pelo menos não havia em 2008 - servidores da limpeza terceirizados.*

pessoal da limpeza no custo dos não-docentes é alta na EEIB e na EEIS: 26,89% e 19,66, respectivamente. Em função da não existência de dados de outras pesquisas, é impossível sustentar que tal realidade seja atípica em termos de custo-aluno. Contudo, diante das realidades das escolas, é possível breve comparação com base na realidade local.

A EEIB está localizada numa área arborizada e com calçadas, o que ameniza substancialmente o padrão de “sujeira” que adentra na escola. O prédio da EEIB é relativamente pequeno (quatro salas; um auditório; um laboratório; cozinha; refeitório; despensa; sala de professores; sala de auxiliares de ensino; sala da direção; e cinco banheiros). O terreno, inclusive, é gramado em quase toda a sua área. Já a EEIS localiza-se numa região com pouquíssimos espaços arborizados e onde as ruas são asfaltadas, mas não há calçadas. O prédio escolar da EEIS dispõe de 12 salas de aula, laboratórios, cozinha, despensa, sala de professores, sala de auxiliares, sala de apoio, sala de vídeo, direção, secretaria e cinco banheiros. O tipo e a quantidade dos materiais e equipamentos de limpeza também são extremamente desiguais: na EEIB, em função dos recursos da APM (arrecadação ou doação), há quantidade e qualidade dos itens citados; na EEIS, por sua vez, é comum a escassez do básico para a limpeza de um ambiente “gigante” e, inevitavelmente, com muita lama ou poeira. *Choveu, a lama toma de conta; não choveu, poeira para todo lado.* Se a área externa às salas de aula for levada em consideração, a desigualdade fica mais aparente, tendo em vista que a EEIB tem 5 mil metros quadrados e a EEIS 11 mil. Ainda que não seja atribuição do pessoal da limpeza zelar pela parte externa às salas de aula, na prática, os mesmos recolhem os entulhos e até fazem a capinagem. A breve abordagem sobre o pessoal da limpeza mostra que a implicação para a EEIS é clara: ambiente sujo por mais que se limpe! O custo-aluno do pessoal da limpeza em cada uma das escolas é calculado³¹⁷: R\$ 956,06 na EEIB e R\$ 349,36 na EEIS. Não há dúvida que estes custos refletem bem o número de alunos por funcionário da limpeza: 38,6 na EEIB e 117 na EEIS.

Na verdade, a discussão do pessoal da limpeza (também com base no contexto das escolas) intenta ir além do que os números de custo permitem. É que os “números” não “contam tudo” sobre o comportamento e o impacto de cada um dos itens de custo nos estabelecimentos de ensino. Aliás, em certos casos contam “quase nada”. Enfim, é importante levar em consideração,

³¹⁷ Interessante que a massa salarial anual do pessoal da limpeza da EEIS (R\$ 204.377,51) é superior ao dos seus pares na EEIB (R\$ 184.519,55), muito embora o tempo de serviço na EEIS seja de 17,4 anos e na EEIB de 17,8 anos. Estes dados reforçam os cuidados que devem ser tomados quando se leva em conta o tempo de serviço na discussão de custos. *Notas: em cada escola há 5 funcionários da limpeza; portanto, a média salarial anual é de R\$ 40.875,50 na EEIS e R\$ 36.903,91 na EEIB, ambas bastante altas quando comparadas com o restante do país.*

tanto quanto possível, as condições *tangíveis* de oferta educacional (número de alunos; quantidades, tipos e qualidades de recursos materiais e humanos; e organização do trabalho pedagógico). Nesta linha, a seguir, breves comentários acerca do parquinho infantil, livros de literatura e salas de aula, os quais têm como referência as observações (semi-estruturadas) e conversas informais com a comunidade escolar (docentes, não-docentes, pais e alunos).

Ambas as escolas dispõem de parquinho infantil, o que é fundamental como espaço alternativo à sala de aula num estabelecimento de educação infantil. No entanto, a área do parquinho da EEIB é três vezes maior que a da EEIS. Vale lembrar que esta tem 585 alunos e a EEIB, 193. Ou seja, o espaço para o parquinho é indiretamente proporcional ao número de alunos. Em relação ao estado de conservação e o padrão de manutenção, a diferença é ainda maior. Na EEIS, vários aparelhos estavam enferrujados, alguns quebrados e com pintura antiga. Já na EEIB, os aparelhos não são novos, mas estão em excelente condição para uso. A fiscalização dos itens de segurança para a utilização do parquinho na EEIB é seguida com rigor pela escola. Mas, curiosamente o parquinho da EEIB tem caixa de areia, o que chama a atenção, na medida em que tal insumo é foco de críticas, já que alastraria doenças de pele. A EEIS não tem caixa de areia, e sim terra “batida”.

Em relação aos livros de literatura, enquanto na EEIB há 5 coleções com 30 livros em cada sala (150 livros por sala e 600 na escola), na EEIS 10 coleções com 40 livros (400 no total), que ficam na “biblioteca”, são usadas por toda a escola. Aliás, biblioteca não seria bem o termo, pois, a rigor, trata-se de uma sala que serve como depósito, inclusive de livros. Não há nenhuma atividade pedagógica neste espaço; até as atividades do Projeto Sala de Leitura acontecem na própria sala de aula. Na EEIB também não há biblioteca. Já quanto ao estado de conservação dos livros, pode-se sustentar com veemência que o mesmo é excelente nas duas escolas. Segundo algumas professoras, isso se deve à organização pedagógica nos centros de educação infantil. De fato, é impressionante constatar que as coleções mais antigas parecem novas. Faz-se mister destacar que quase todos os livros são emprestados para os alunos.

E por fim, a sala de aula. Na EEIB, as mesmas são bem espaçosas e suficientes para as crianças se deslocarem livremente. Além disso, a sala é adequadamente arejada (há portas grandes nos fundos que podem ser abertas). Próxima a esta parte, tem um espaço livre (extensão da sala de aula). Já na EEIS, as salas são de tamanho padrão, até porque a escola foi construída para atender alunos de séries iniciais do ensino fundamental. As salas de aula da EEIB contam

ainda com armários fabricados sob medida, os quais são bem espaçosos e devidamente fixados à parede. Na EEIS, os armários são do tipo duas portas e que se tornam pênseis e enferrujados após um ou dois anos de uso.

Importante destacar ainda que os registros dos livros de patrimônio nem sempre refletem o que, de fato, existe na escola. Exemplo disso é que não há registro de um item sequer nas seguintes categorias: a) aparelhos e equipamentos médicos, laboratoriais e de saúde em geral; b) bandeiras, flâmulas e insígnias; c) instrumentos musicais e artísticos; d) veículos diversos; e) materiais de cantina. No entanto, durante as visitas, constatou-se que na EEIB há alguns instrumentos musicais e artísticos não listados. Não se trata de nada sofisticado e em quantidade adequada para o desenvolvimento de projetos neste campo, mas os mesmos existem. O mesmo acontece com outros materiais (purificadores de água; duplicador eletrônico digital; *no-break*; aparelho DVD; televisões; e câmera fotográfica digital), os quais não são listados na EEIB, mas presentes na escola. Já o material da cantina não consta na listagem de nenhuma das escolas. Seria isso um indício de que a merenda escolar não é assumida na sua dimensão pedagógica? Dimensão esta, aliás, que a atual legislação reforça e recomenda.

5.2 - Séries Iniciais do Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries): ECB e ECS

A Escola Classe de Brasília (ECB) tem 358 alunos e 35 funcionários (16 docentes e 19 não-docentes). A Escola Classe da Samambaia (ECS), por sua vez, tem 812 alunos e 67 funcionários (28 docentes e 39 não-docentes). Ambas as escolas atendem somente alunos de 1ª a 4ª séries. A Tabela 5.2.1 mostra estes dados.

Tabela 5.2.1 - Quantidade de Alunos, turmas, docentes e não-docentes nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008.

	Alunos	Turmas	Docentes	Não-docentes
ECB	358	16	16	19
ECS	812	28	28	39

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 5.2.2 mostra que a participação percentual do pessoal (docentes e não-docentes) no custo-aluno total em ambas as escolas é, à exemplo das escolas de educação infantil, bastante

elevada: 90,19% na ECB e 91,63% na ECS. Só que, diferente do que acontece nas escolas de educação infantil, a participação de docentes (47,70% na ECB e 44,88% na ECS) e não-docentes (42,49% na ECB e 46,75% na ECS) é mais equilibrada³¹⁸. Os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP]; prédio e terreno) respondem por apenas 9,81% e 8,37% na EEIB e na EEIS, respectivamente. Participação do material permanente: 3,60% na ECB e 2,83% na ECS. Já os outros insumos participam com 2,48% e 2,15% na ECB e na ECS, respectivamente. As baixas participações do prédio e terreno também se devem às opções metodológicas já citadas na análise dos dados da educação infantil³¹⁹.

Tabela 5.2.2 - Percentual de participação de cada um dos itens de custo no custo-aluno total nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) - 2008.

	Custo de pessoal			Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno
	Pessoal total	Docentes	Não-docentes					
ECB	90,19%	47,70%	42,49%	3,00%	3,60%	2,48%	0,41%	0,32%
ECS	91,63%	44,88%	46,75%	3,00%	2,83%	2,15%	0,24%	0,15%

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto à diferença de custo-aluno total entre as duas escolas, nenhuma surpresa: o custo de pessoal (que responde por mais de 90% do custo em ambas as escolas) é o determinante. Só que, diferente do que foi observado nas escolas de educação infantil, os docentes é que participam com maior percentual (62,99%) na diferença de custo entre a ECB e ECS; os não-docentes respondem por apenas 19,41%³²⁰. A Tabela 5.2.3 mostra estes dados.

³¹⁸ Participação no custo-aluno total nas escolas de educação infantil: docentes (39,06% na EEIB e 52,06% na EEIS) e não-docentes (49,12% na EEIB e 37,13% na EEIS).

³¹⁹ Documentação disponível extremamente precária; adoção do valor publicado na Carta Tributária do Distrito Federal (que não condiz com os valores dos terrenos no mercado); não inclusão de quaisquer taxas de juros de manutenção do prédio; e desconsideração do custo de oportunidade.

³²⁰ Ou seja, em termos de participação na diferença de custo, tem-se inversão da realidade observada na educação infantil, pois nesta os não-docentes participaram com 72,49% e os docentes com apenas 13,69% da diferença de custo-aluno total entre as duas escolas (EEIB e EEIS).

Tabela 5.2.3 – Diferença monetária e percentual entre o custo-aluno nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008.

	Custo-aluno total	Custo de pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
ECB	R\$ 6.176,51	R\$ 6.381,80	R\$ 2.946,17	R\$ 2.624,33	R\$ 606,01
ECS	R\$ 5.214,35	R\$ 4.267,44	R\$ 2.340,11	R\$ 2.437,54	R\$ 436,70
Diferença	R\$ 962,16 100,00%	R\$ 792,85 82,40%	R\$ 606,06 62,99%	R\$ 186,78 19,41%	R\$ 169,31 17,60%

Fonte: dados da pesquisa.

Mas a resposta à pergunta *Quem determina o determinante?* continua a ser o número de alunos, neste caso por docente: 22,38 na ECB e 29 na ECS (6,63 alunos a mais na ECS). E, apesar dos salários não influenciarem tanto quanto o número de alunos, a participação dos docentes na diferença de custo poderia ter sido maior. É que, curiosamente, os docentes da ECB percebem média salarial anual de R\$ 65.920,50 contra R\$ 67.863,06 dos docentes da ECS, muito embora aqueles tenham 16,75 anos de tempo de serviço e os da ECS 14,39 anos. Ou seja, a lógica de mais tempo de serviço igual a salários mais elevados, novamente não se confirma. Esta diferença pode ter como causa vários fatores (maior qualificação e incorporação de anuênios ou de posições administrativas ocupadas anteriormente), mas não foi possível estabelecer relações entre os mesmos.

Tabela 5.2.4 – Média de alunos por docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008.

Escolas	Alunos/ docentes	Alunos/ não-docentes	Alunos/ funcionários-geral
ECB	22,38	18,84	10,23
ECS	29,00	20,82	12,12
Diferença	6,63	1,98	1,89

Fontes: dados da pesquisa.

Os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP], prédio e terreno) representam 9,81% na ECB e 8,38% na ECS. A Tabela 5.2.5 mostra o número de alunos, custo-aluno de cada um dos itens desagregado e as diferenças entre a ECB e a ECS.

Tabela 5.2.5 – Número de alunos, custo por aluno de itens de custo desagregados e diferenças entre as escolas das séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS) – 2008.

	Alunos	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno
ECB	358	R\$ 192,74	R\$ 215,08	R\$ 153,20	R\$ 25,14	R\$ 19,85
ECS	812	R\$ 156,40	R\$ 147,78	R\$ 112,12	R\$ 12,32	R\$ 8,08
Diferença	454	R\$ 36,33	R\$ 67,30	R\$ 41,08	R\$ 12,82	R\$ 11,77
Diferença Total (R\$)			R\$ 169,31			

Fonte: dados da pesquisa.

Atente-se que a diferença a maior em termos monetários para a ECB nestes itens é de apenas R\$ 169,31, o que sugere, do ponto de vista dos recursos materiais, que as escolas são muita parecidas. Ou seja, a pobreza dos recursos materiais é uma das igualdades entre a ECB e a ECS. Se o custo-aluno material de consumo da ECB (R\$ 192,74) e da ECS (R\$ 156,40), por exemplo, for dividido pelos 200 dias letivos, tem-se os seguintes resultados: R\$ 0,96 e R\$ 0,78 por dia de material de consumo para cada aluno da ECB e da ECS, respectivamente. Menos de R\$ 1,00 por dia por aluno para um insumo importantíssimo para o desenvolvimento das atividades escolares. E a divisão de quaisquer itens dos demais itens de custo (material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP]; prédio; e terreno) pelos 200 dias letivos resultará em pobreza bastante similar. No entanto, a diferença não é tão insignificante quando os dados são apresentados em pontos percentuais, a maior para a escola de Brasília, conforme mostra o Gráfico 5.2.1. Claro que tal fato não muda a afirmação anterior sobre a suposta pobreza dos recursos materiais³²¹, mas sugere que a pobreza é mais pobre na Samambaia.

³²¹ Contudo, há que se ter muito cuidado com as análises focadas em percentuais de custo e não nos valores. *Nota: seguramente, tal fato merece investigação específica.*

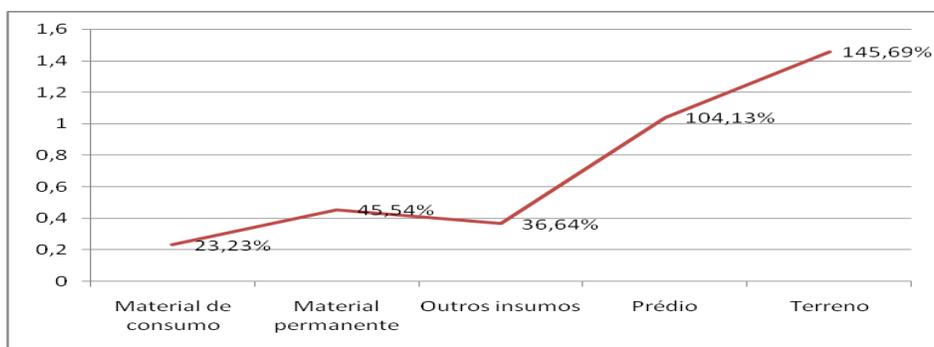


Gráfico 5.2.1 – Pontos percentuais a maior para a ECB em relação à ECS nos vários itens de custo – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

A análise realizada até o momento levou em consideração apenas os custos internos à unidade escolar. Mas ocorre que os alunos da ECB são atendidos uma vez por semana para atividades de arte e recreação em outro estabelecimento de ensino, a Escola Parque de Brasília (EPB). Nesta escola, o custo-aluno é de R\$ 2.035,92 (o custo-aluno adicional). Ao acrescentar este montante ao custo-aluno da ECB, o custo desta passa a ser de R\$ 8.212,43 (R\$ 6.176,51 + R\$ 2.035,92). O Gráfico 5.2.2 mostra os custos da ECB (com e sem a EPB) e da ECS. A diferença de custo entre a ECB e a ECS passaria de R\$ 962,16 (R\$ 6.176,51 – R\$ 5.214,35) para R\$ 2.998,08 (R\$ 8.212,43 - R\$ 5.214,35) a mais para a primeira. No entanto, vale registrar que a consideração do custo da Escola Parque de Brasília (EPB) pode gerar controvérsias, haja vista que não se levou em consideração o tempo de atendimento dos alunos da ECB. É que a EPB atende a 2.897 alunos (358 da ECB), mas como há uma variedade de projetos, não se sabe exatamente as horas de atendimento para os alunos de cada uma das escolas.

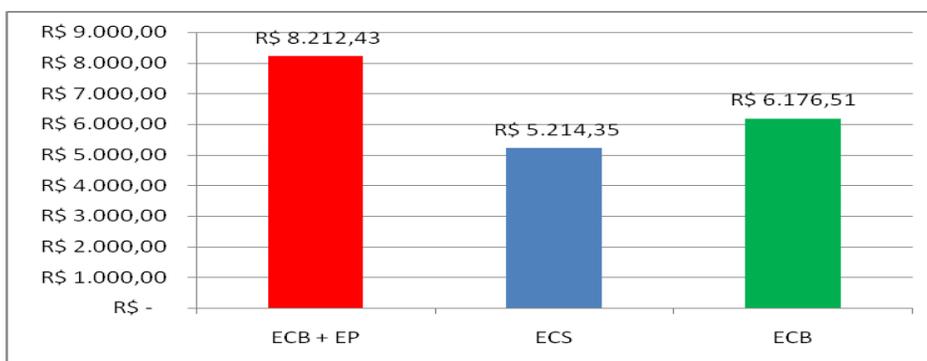


Gráfico 5.2.2 – Custo-aluno da ECB (com e sem a EP) e da ECS - 2008.

Fonte: dados da pesquisa. Nota: EP = EPB (Escola Parque de Brasília).

Em relação às condições *tangíveis* de oferta educacional entre a ECB e a ECS, a seguir relatos e comentários sobre o prédio escolar e a área externa às salas de aula.

Em relação ao prédio escolar, tem-se as seguintes medidas: 1.200 e 2.700 metros quadrados para a ECB e a ECS, respectivamente. Só que os tamanhos indicados têm pouca relação com a funcionalidade. Na ECB, quase todos os espaços estão em ótimas condições de uso, com destaque para portas e janelas, as quais, além de devidamente pintadas, abrem e fecham sem nenhum problema (*fechaduras e dobradiças velhas, mas em perfeito funcionamento*). Mesmo o teto – diga-se de passagem um problema sério na rede pública de ensino -, na ECB, pode ser considerado muito bom, apenas com falhas (leia-se buracos) em duas salas, as quais não são usadas para fins pedagógicos³²². As paredes da ECB também estavam devidamente pintadas. Na ECS, apesar da reforma realizada no início do ano de 2008, várias portas não abriam e nem fechavam adequadamente (*fechaduras e dobradiças novas*³²³, *mas em precária condição de funcionamento*); várias portas estavam sem trinco e fechadura e algumas pichadas; uma porta estava fixada com apenas uma dobradiça e prestes a desabar. O teto e, curiosamente, a parte elétrica estavam em condições razoáveis na maioria das salas. A última pintura do prédio escolar da ECS tinha sido realizada em 2005. Durante as conversas informais com docentes e não-docentes, ficou claro que a escola é invadida nos finais de semana por vândalos. Em relação à limpeza, no entanto, a ECS (com 2.700 metros quadrados, 812 alunos e 7 funcionários da limpeza) supera a ECB (1.200 metros quadrados, 358 alunos e 6 funcionários da limpeza). Ao que tudo indica, esta inusitada realidade tem relação direta com o respeito pelo trabalho do pessoal da limpeza por parte de toda comunidade escolar (docentes, alunos, direção e pais). As conversas informais mostraram que manter a escola limpa se tornou um compromisso (quase obsessão) de todos. “Lugar limpo, não é o que mais se limpa, e sim o que menos se suja”. Este é o lema da ECS. De qualquer forma, vale registrar que o grupo da limpeza é o mais jovem dentre

³²² Segundo informações obtidas na escola, o teto das salas que não são usadas para fins pedagógicos foi transferido para as salas de aula, em 2007. Além disso, um ex-aluno que é dono de uma empresa de forros em Brasília ajuda a escola sempre que necessário, ou seja, sempre. *Nota: mais uma vez o problema é resolvido por um parceiro da escola.*

³²³ Inevitável comentar que o significado de *velho* e *novo se perde* quando a funcionalidade das fechaduras e dobradiças em ambas as escolas é levada em consideração. É que na ECB, as mesmas são velhas, mas funcionam; já na ECS, são novas, mas “não servem para nada”. *Nota: a frase “não servem para nada” foi dita por uma mãe durante as conversas informais. Afirmou ainda que um dia segurou uma das portas com as próprias mãos para não que a mesma não caísse em cima das crianças.*

todas as escolas, o que talvez faça diferença. É que, não há dúvida que a idade elevada dos funcionários deste setor é um limitador. A limpeza da ECB se mostrou também muito boa.

No que concerne a área externa às salas de aula, a diferença é igualmente marcante: menos de 100 e mais de 8.000 mil metros quadrados na ECB e na ECS, respectivamente. Obviamente, que a existência de uma área externa não significa por si só desvantagem; pelo contrário, é até desejável que a mesma exista. O problema é que na ECS, apesar da limpeza adequada, não tem sido bem utilizada pelos alunos, e sim pela comunidade que nos finais de semana joga futebol no local. O espaço é bastante propício para a construção, por exemplo, de uma praça, um parquinho, uma quadra poliesportiva ou mesmo um auditório. Já na ECB, o único espaço disponível é gramado e com alguns bancos, os quais são muito bem cuidados por voluntários há anos.

5.3 - Séries Finais do Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries): Brasília (EEFB1 e EEFB2) e Samambaia (EEFS1 e EEFS2)

As duas escolas da RA-Brasília (Escola de Ensino Fundamental de Brasília 1 - EEFB1 e Escola de Ensino Fundamental de Brasília 2 - EEFB2) atendem a alunos apenas das séries finais do ensino fundamental regular (5ª a 8ª séries). A EEFB1 tem 508 alunos e 33 funcionários (16 docentes e 17 não-docentes). A EEFB2 tem 1.120 alunos e 76 funcionários (39 docentes e 37 não-docentes). Já as duas escolas da RA-Samambaia (Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 1 - EEFS1 e Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 2 - EEFS2), embora oficialmente de 5ª a 8ª séries, atendem alunos de outras etapas e modalidades de ensino. A EEFS1 tem 1.120 alunos, os quais estão distribuídos da seguinte forma: 672 de 5ª a 8ª séries; 190 de aceleração da aprendizagem – séries finais³²⁴; 258 de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do 2º segmento – séries finais. A EEFS1 dispõe de 63 funcionários (37 docentes e 26 não-docentes). A EEFS2 atende uma variedade ainda maior de etapas e modalidades de ensino. O seus 1.704 alunos estão assim distribuídos: 125 de 3ª e 4ª séries; 799 de 5ª a 8ª séries; 74 de aceleração da aprendizagem – séries iniciais; 142 de aceleração da aprendizagem - séries finais; 163 de

³²⁴ As classes de aceleração da aprendizagem – séries iniciais fazem parte de dois programas: o *SE LIGA* (alunos não-alfabetizados) e o *ACELERA* (alunos alfabetizados que progridem para a 5ª série). Já para as classes de aceleração da aprendizagem – séries finais do ensino fundamental, o programa é intitulado *VEREDA* (alunos de 5ª e 7ª séries que progridem para o ensino médio). Os programas citados resultam de parcerias entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e as seguintes entidades de direito privado: Instituto Airton Sena (*SE LIGA* e *ACELERA*); e Fundação Roberto Marinho (*VEREDA*). O objetivo dos programas é corrigir a distorção idade-série. Nota: o ensino médio é também atendido pelo *VEREDA*.

Educação de Jovens e Adultos - 1º segmento; e 401 de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do 2º segmento – séries finais. A EEFS2 conta com 69 funcionários (34 docentes e 35 não-docentes).

Na EEFS2, apenas 46,89% dos alunos são de 5ª a 8ª séries, e na EEFS1, 60%. A Tabela 5.3.1 mostra as etapas, modalidades e distribuição dos alunos nas quatro escolas de ensino fundamental que compõem a amostra.

Tabela 5.3.1 – Número de alunos total e distribuição dos mesmos por etapa, modalidade e “tipo” nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008.

	N.º alunos (total)	3ª e 4ª séries	5ª a 8ª séries	Aceleração (1ª a 4ª)	Aceleração (5ª a 8ª)	EJA (1º segmento)	EJA (2º segmento)
EEFB1	481	-	481	-	-	-	-
%		-	100%	-	-	-	-
EEFB2	1.120	-	1.120	-	-	-	-
%		-	100%	-	-	-	-
EEFS1	1.120	-	672	-	190	-	258
%		-	60,00%	-	16,96%	-	23,04%
EEFS2	1.704	125	799	74	142	163	401
%		7,34%	46,89%	4,34%	8,33%	9,57%	23,53%

Fonte: dados da pesquisa.

Uma primeira conclusão sobre o custo-aluno das escolas em pauta é que o mesmo é indiretamente proporcional à variedade de atendimento indicada anteriormente. O custo-aluno das escolas da Samambaia, que atendem a várias etapas e modalidades da educação básica, é menor que o das suas equivalentes de Brasília, que, por sua vez, atendem apenas ao segmento de 5ª a 8ª. Enquanto a EEFB1 e a EEFB2 têm custo-aluno de R\$ 4.696,44 e R\$ 4.993,43, respectivamente, as escolas da Samambaia apresentam os seguintes valores: R\$ 3.184,75 na EEFS1 e R\$ 2.176,11 na EEFS2. O Gráfico 5.3.1 mostra estes dados.

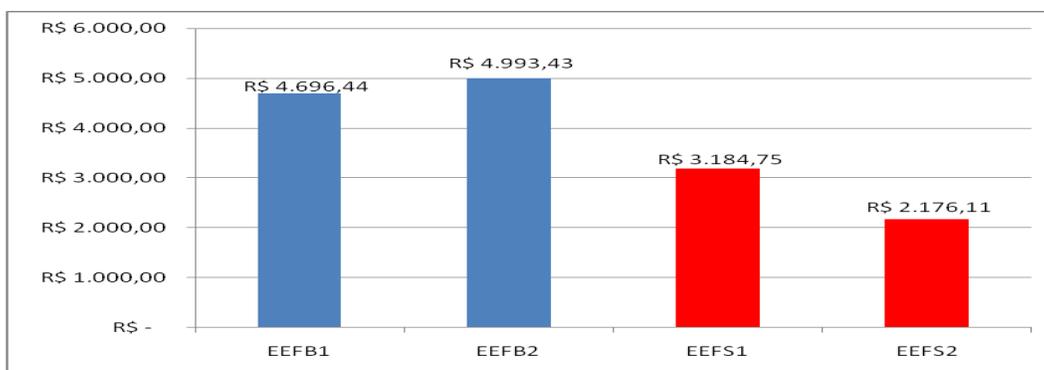


Gráfico 5.3.1 – Custo-aluno nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFS1 e EEFS2) e da Samambaia (EEFB1 e EEFB2) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Quando se compara as escolas entre si, em termos de diferenças percentuais e valores nominais, tem-se: 47,47% (R\$ 1.511,69) a mais para a EEFB1 (só 5ª a 8ª) em relação à EEFS1 (5ª a 8ª; aceleração da aprendizagem – séries finais; e EJA-2º segmento); 56,79% (R\$ 1.808,68) a mais para a EEFB2 (só 5ª a 8ª) em relação à EEFS1; 115,82% (R\$ 2.520,33) a mais para a EEFB1 em relação à EEFS2 (3ª e 4ª; 5ª a 8ª; aceleração da aprendizagem – séries finais; aceleração da aprendizagem – séries finais; EJA - 1º segmento; e EJA - 2º segmento); e 129,47% (R\$ 2.817,32) a mais para a EEFB2 em relação à EEFS2. O destaque fica mesmo por conta da EEFS2 com custo-aluno de R\$ 2.176,11. Atente-se que mesmo ao ser comparada com a EEFB1, o custo-aluno na EEFS2 chama a atenção: diferença percentual a mais para EEFB1 de 46,35% (R\$ 1.008,64).

Outro ponto que vale a pena destacar é a influência do número de docentes e não-docentes nas diferenças de custo-aluno entre as escolas. Atente-se, contudo, para o seguinte: primeiro, não se pode desconsiderar o número total de alunos da escola; segundo, a influência pode ser analisada com a consideração de docentes e não-docentes ou de apenas um destes segmentos de forma isolada. Por exemplo, a EEFS2, com 1.704 alunos, tem 69 funcionários (docentes + não-docentes) à sua disposição, ao passo que a EEFB2 com 1.120 alunos conta com 76. Ou seja, a EEFB2 com 584 (1.704 menos 1.120) alunos a menos tem 7 funcionários a mais. O resultado em termos de alunos por docente e não-docente é: 28,72 e 30,27 na EEFB2 e 50,12 e 48,69 na EEFS2, respectivamente. Em termos de custo-aluno, o resultado é: R\$ 4.993,43 na EEFB2 e R\$ 2.176,11 na EEFS2. Se a EEFS2 for comparada com a EEFB1, a qual atende 481 alunos, é possível mesmo aventar a já conhecida economia de escala, pois a EEFB1 dispõe de 16

docentes e 17 não-docentes, enquanto que a EEFS2, com três vezes mais alunos (1.704), tem 34 docentes e 35 não-docentes. Ou seja, a EEFS2 com apenas o dobro de docentes e não-docentes tem mais que o triplo de alunos que a EEFB1. O problema é que, ainda que a economia de escala fosse tida como essencial, há de se considerar as possíveis implicações para a qualidade³²⁵ da educação ofertada na EEFS2. De qualquer forma, a diferença de custo entre as duas escolas é também bastante significativa: R\$ 4.696,44 na EEFB1 e R\$ 2,176,11 na EEFS2. A outra comparação é entre a EEFB2 e a EEFS1, ambas com o mesmo número de alunos (1.120). A diferença (já mostrada) é de 56,79% (R\$ 1.808,68) a mais para a EEFB2 em relação à EEFS1. Neste caso, um dos motivos é o baixíssimo número de não-docentes na EEFS1, no caso 26, o que resulta em 43,08 alunos por cada não-docente contra 30,27 na EEFB2, que conta com 37 não-docentes. Enfim, 11 não-docentes a mais para a EEFB2 para atender o mesmo número de alunos. A Tabela 5.3.2 mostra parte dos dados citados.

Tabela 5.3.2 – Total de alunos, docentes, não-docentes e funcionários em geral e média de alunos por turma e número de alunos por profissional nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008.

Escolas	Total (alunos) e média de alunos/turma	Total (docentes) e n.º alunos por docente	Total (não-docentes) e n.º alunos por não-docente	Total (funcionários em geral) e n.º alunos por funcionário
EEFB1	508	16	17	33
	36,80	31,75	29,88	15,39
EEFB2	1.120	39	37	76
	37,10	28,72	30,27	14,74
EEFS1	1.120	37	26	63
	35,72	30,27	43,08	17,78
EEFS2	1.704	34	35	69
	35,50	50,12	48,69	24,70

Fonte: dados da pesquisa.

Mas, apesar de todas as diferenças de custo-aluno e os prováveis determinantes anteriormente indicados (numero de docentes e não-docentes), a média de alunos por turma é muito próxima. Vale enfatizar, inclusive, que as duas escolas da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) têm média de alunos por turma menor que as duas escolas de Brasília (EEFB 1 e EEFB2), conforme mostra o Gráfico 5.3.2. Isso mostra que este indicador sozinho pode ser inadequado

³²⁵ A categoria qualidade surge como de “intrusa” em vários momentos da tese, embora não seja foco central de discussão. Nota: isso sugere pesquisa futura que trate de custo-aluno, condições tangíveis de oferta educacional e qualidade da educação.

para entender a realidade de custos de uma escola. O número de alunos por turma da Samambaia, por exemplo, só é menor porque, seguramente, o quadro de docentes não está completo. Exemplo disso é que há 34 docentes para 46 turmas na EEFS2. Este é um lamentável fato nesta região. Entra governo, sai governo, mas algumas modalidades de desrespeito – como esta da falta de professor - para com a população permanecem. Além disso, é preciso considerar que a média de alunos por turma das escolas da Samambaia, em função de terem mais de uma etapa da educação básica, oculta situações bem diferentes. Por exemplo, nas turmas de aceleração há menos alunos. Já a EJA exhibe número elevado de alunos por turma.

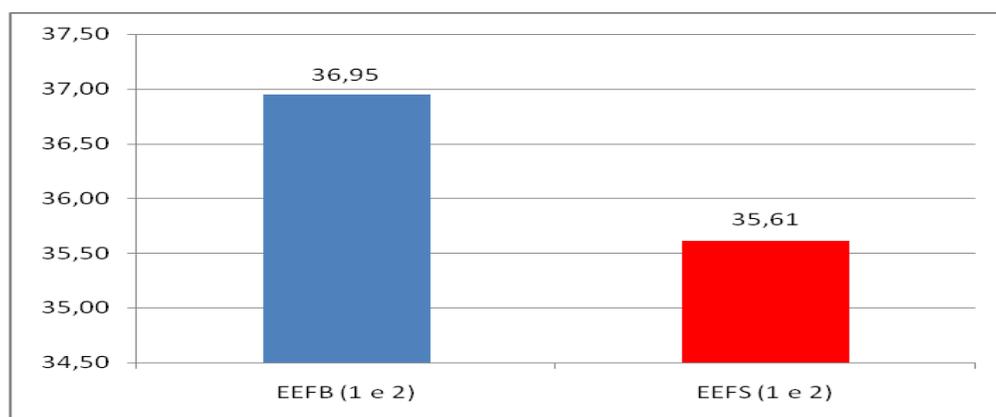


Gráfico 5.3.2 – Média de alunos por turma nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

E uma prova do que foi afirmado anteriormente é que o número de alunos por docente, à exceção da EEFS2 (50,12), é relativamente aproximado: 31,75 na EEFB1; 28,72 na EEFB2; e 30,27 na EEFS1. Tal fato significa que é a baixa média de alunos por não-docente que, de fato, eleva o custo-aluno nas escolas de Brasília, a saber: 29,88 na EEFB1 e 30,27 na EEFB2 contra 43,08 na EEFS1 e 48,69 na EEFS2. A parca presença de não-docentes na Samambaia, seguramente, é fator negativo das condições *tangíveis* de oferta educacional para auferir uma educação de qualidade. O argumento é o mesmo referente à discussão das escolas de educação infantil: uma escola tende a funcionar melhor quando oferece aos alunos mais do que as atividades que são atribuições dos docentes. A rigor, os não-docentes é que proporcionarão aos docentes um ambiente adequado para a realização das atividades pedagógicas. A escola precisa estar limpa, o lanche pronto, os problemas administrativos resolvidos, o controle de entrada e

saída eficiente, além de vários outros detalhes (pequenos e grandes) que, no seu conjunto, fazem a diferença. Enfim, é imprescindível que a atividade fim tenha o suporte de todos os meios necessários. Caso contrário, a escola tende a se tornar um espaço de estresse, no qual as funções específicas, em especial as dos docentes, são constantemente prejudicadas ou mesmo inviabilizadas pelos famosos desvios de função. É óbvio que, se um docente tem de varrer a sala em vários momentos, devido à ausência do pessoal da limpeza, o tempo disponibilizado para isso poderá prejudicar a organização do trabalho pedagógico.

Outro aspecto a ser considerado é o tempo de serviço de docentes e não-docentes. Em primeiro lugar, registre-se que em ambas as regiões, os não-docentes apresentam média de tempo de serviço superior que à média dos docentes. A média geral de todos os docentes das duas regiões é de 11,03 anos e dos não-docentes de 14,82 (ver Tabela 5.3.3). Mas o foco aqui será a constatação ou não do seguinte: maior tempo de serviço igual a salários mais elevados³²⁶ (isso é o que estabelece o Plano de Cargos e Salários das Escolas Públicas do Distrito Federal).

Tabela 5.3.3 – Média de Tempo de Serviço (TS) de docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) - 2008.

Escolas	TS - docentes (média)	TS - não-docentes (média)	TS - funcionários geral (média)
EEFB1	13,63	17,71	15,97
EEFB2	14,77	17,24	15,97
<i>Média</i>	<i>14,20</i>	<i>17,47</i>	<i>15,97</i>
EEFS1	8,20	10,96	9,34
EEFS2	7,53	13,37	10,49
<i>Média</i>	<i>7,87</i>	<i>12,17</i>	<i>9,92</i>
Média Geral	11,03	14,82	12,94

Fonte: dados da pesquisa.

Na EEFB2, os docentes têm a maior média de tempo de serviço (14,77 anos) e maior salário anual (R\$ 67.858,54) do que os docentes da EEFB1 (13,63 anos de tempo de serviço e R\$ 62.495,6 de salário anual). O mesmo acontece ao se comparar o tempo de serviço e o salário

³²⁶ Conforme já visto, tal lógica não vale para todos os casos, mas a questão agora é saber se a mesma poderia ser aplicada às escolas de séries finais do ensino fundamental que compõem a amostra desta pesquisa.

anual dos não-docentes da EEFB1 e da EEFB2: 17,71 anos e R\$ 56.374,37 contra 17,24 anos e R\$ 51.694,28, respectivamente. Já a comparação entre os não-docentes da EEFS2 e da EEFS1, o maior tempo de serviço não corresponde a salário anual mais elevado. Os não-docentes da EEFS2 com mais tempo de serviço (13,37 anos) percebem menos (R\$ 43.885,54) do que os seus pares da EEFS1 (R\$ 47.889,87), que têm menos tempo de serviço (10,96 anos). Ou seja, a lógica de maior tempo de serviço igual a maiores salários não funciona em todas as situações. O mais comum seria procurar explicação no fator titulação, tendo em vista que os valores pagos a funcionários com especialização, mestrado e doutorado, de fato, podem conduzir a diferenças a mais significativas no salário anual.

Tabela 5.3.4 – Média salarial anual de docentes, não-docentes e funcionários em geral nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008.

Escolas	Média salarial docentes	Média salarial não-docentes	Média salarial funcionários em geral
EEFB1	R\$ 62.495,61	R\$ 56.374,37	R\$ 59.342,24
EEFB2	R\$ 67.858,54	R\$ 51.694,28	R\$ 60.231,14
<i>Média</i>	<i>R\$ 65.177,07</i>	<i>R\$ 54.034,32</i>	<i>R\$ 59.786,69</i>
EEFS1	R\$ 55.250,49	R\$ 47.889,87	R\$ 52.212,77
EEFS2	R\$ 53.056,12	R\$ 43.885,54	R\$ 48.706,42
<i>Média</i>	<i>R\$ 54.153,31</i>	<i>R\$ 45.887,71</i>	<i>R\$ 50.459,60</i>
Média Geral	R\$ 59.665,19	R\$ 49.961,01	R\$ 55.123,14

Fonte: dados da pesquisa.

No que concerne ao peso de cada um dos itens de custo, mais uma vez constata-se o significativo peso dos salários de docentes e não-docentes que respondem por 86,31% do custo-aluno total. A predominância é dos docentes que têm participação de 49,13% contra 37,18% dos não-docentes. Em cada uma das regiões, a participação do pessoal é mais intensa nas escolas da Samambaia (91,12%) do que nas de Brasília (81,92%).

Tabela 5.3.5 – Custo-aluno de pessoal e percentuais de participação no custo-aluno total nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEF1 e 2) e da Samambaia (EEFS1 e 2) – 2008.

Escolas	Custo-aluno total	Custo-aluno pessoal		
		Total	Docentes	Não-docentes
EEFB1	R\$ 4.696,44 100,00%	R\$ 3.854,91 82,08%	R\$ 1.968,37 41,91%	R\$ 1.886,54 40,17%
EEFB2	R\$ 4.993,43 100,00%	R\$ 4.087,11 81,85%	R\$ 2.362,93 47,32%	R\$ 1.724,18 34,53%
<i>Média</i>	<i>R\$ 4.900,76</i> <i>100,00%</i>	<i>R\$ 4.014,66</i> <i>81,92%</i>	<i>R\$ 2.239,81</i> <i>45,70%</i>	<i>R\$ 1.774,85</i> <i>36,22%</i>
EEFS1	R\$ 3.184,75 100,00%	R\$ 2.936,97 92,22%	R\$ 1.825,24 57,31%	R\$ 1.111,73 34,91%
EEFS2	R\$ 2.176,11 100,00%	R\$ 1.960,04 90,07%	R\$ 1.058,63 48,65%	R\$ 901,40 41,42%
<i>Média</i>	<i>R\$ 2.576,14</i> <i>100,00%</i>	<i>R\$ 2.347,49</i> <i>91,12%</i>	<i>R\$ 1.362,67</i> <i>52,90%</i>	<i>R\$ 984,82</i> <i>38,23%</i>
Média Geral	R\$ 3.426,20 100,00%	R\$ 2.957,14 86,31%	R\$ 1.683,42 49,13%	R\$ 1.273,71 37,18%

Fonte: dados da pesquisa.

Ao se comparar as escolas entre si, é possível desvelar algumas curiosidades que merecem atenção. A primeira diz respeito ao fato do custo-aluno total da EEFS2 (R\$ 2.176,11) ser menor que o custo-aluno docente da EEFB2 (R\$ 2.362,93). A segunda curiosidade é que na EEFB1, os dois segmentos respondem por percentuais bem próximos: 41,91% (docentes) e 40,17% (não-docentes). Contrariamente, a EEFS1 apresenta a maior distância entre docentes e não-docentes, 57,31% e 34,91%, respectivamente. É possível que a participação a mais dos docentes no custo-aluno total seja resultado não só do número de não-docentes aquém do que seria mais adequado, mas também pobreza dos demais itens de custo. O problema é que é difícil estabelecer um percentual perfeito ou “números mágicos” com bem afirma Farenzena (2004). E, pelo menos, dois fatores contribuem para isso: a) a realidade do ponto de vista material e humano em cada uma das escolas, o qual tem a ver com o que é disponibilizado pela administração intermediária e central dos sistemas ou redes de ensino que as mantêm; b) as especificidades dos projetos pedagógicos, os quais podem requerer mais ou menos docentes e não-docentes e/ou materiais. Mas ao mesmo tempo em que tais fatores não podem ser

negligenciados, é também imprescindível levar em conta os valores monetários que os percentuais representam, a saber: R\$ 1.968,37 e R\$ 1.886,54 para docentes e não-docentes, respectivamente, na EEFB1; e de R\$ 1.825,24 para docentes e R\$ 1.111,73 para não-docentes na EEFS1. Os valores mostram que, se o custo-aluno docente é relativamente próximo, a diferença de custo-aluno não-docente é bem significativa. Supondo-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) seja fator de qualidade, a EEFB1 pode ser considerada de qualidade, e a EEFS1 de qualidade bastante questionável. É que a primeira auferiu IDEB acima de 5, ao mesmo tempo em que a segunda foi uma das escolas do Distrito Federal que ficou com IDEB pouco acima de 3. Na verdade, tendo em conta o perfil sócioeconômico dos alunos da EEFS1 – na sua maioria extremamente pobres –, os resultados quanto ao índice citado não deveriam causar surpresa. Pesquisas no campo da aprendizagem mostram já há algum tempo que alunos oriundos de famílias com condições socioeconômicas mais desfavoráveis em geral chegam à escola com limitadas experiências em eventos de letramento³²⁷. Portanto, em escolas como a EEFS1, seriam necessários mais recursos (materiais e humanos) para que os seus alunos atingissem os mesmos resultados em testes padronizados que alunos de origem sócioeconômica mais abastada³²⁸, e não menos, inclusive em relação ao item de custo não-docentes. O Gráfico 5.3.3 mostra a diferença a mais para a escola de Brasília no que concerne ao custo-aluno não-docente.

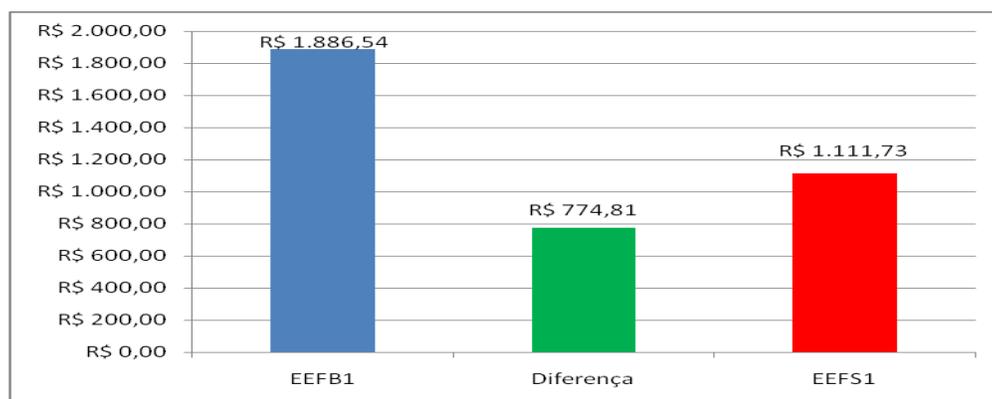


Gráfico 5.3.3 – Custo-aluno não-docente na EEFB1 e na EEFS1 e diferença a maior para a primeira – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

³²⁷ Estes são os alunos “difíceis”, os quais serão melhor abordados nas *Considerações Finais* desta tese.

³²⁸ Talvez esta seja a “lição” mais importante da revisão de literatura de custo-aluno nos Estados Unidos.

Conforme já destacado, a média de participação do item custo de pessoal no custo-aluno total é 86,31% nas escolas de ensino fundamental da amostra. Portanto, pode-se sustentar que o custo de pessoal é o elemento determinante do perfil de custo-aluno total, o que não é nenhuma novidade. Estas e outras pesquisas que compõem a revisão de literatura sugerem mesmo pobreza dos demais itens de custo, não só pelos baixos percentuais de participação, mas principalmente pelos valores monetários que deles resultam³²⁹. Só que análise atenta sobre os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) revela que a *pobreza é mesmo mais pobre nas escolas da Samambaia*. Na Tabela 5.3.6 isso é ratificado, pois, a média de participação dos demais itens de custo no custo-aluno total das escolas de Brasília (EEFB1 e EEFB2) é de 18,08% e nas da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) de 8,85%. Como a média do custo-aluno total nas escolas de Brasília é de R\$ 4.900,76, os 18,08% resultam em R\$ 886,10; já nas escolas da Samambaia, onde a média do custo-aluno total é R\$ 2.576,14, os 8,88% correspondem a R\$ 228,65. Não se trata apenas de questionar o custo deste conjunto de itens nas escolas de Brasília, haja vista que R\$ 886,10 por aluno-ano não é necessariamente uma “fortuna”; basta lembrar que este é o custo-aluno de todos os demais itens de custo. Aliás, ao dividir este montante por 12 meses, tem-se R\$ 73,84. Ou seja, menos de 80 reais por mês por aluno para um conjunto de itens que incluem desde os materiais de consumo até o terreno onde a escola foi construída. Mas, vale insistir, a *pobreza é mesmo mais pobre nas escolas da Samambaia*, uma vez que, ao dividir os R\$ 228,65 por 12 meses, o resultado é R\$ 19,05 por aluno-mês, menos de 20 reais, justamente onde os alunos mais carentes (leia-se “difíceis” estão concentrados).

E quanto mais se adentra na especificação dos itens de custo, mais se revelam as diferenças entre as escolas das duas regiões. A este respeito, o primeiro aspecto que chama a atenção é que as escolas de Brasília têm significativa vantagem em relação aos itens material permanente e outros insumos, cujas médias de participação percentual no custo-aluno total são de 9,67% e 4,5%, respectivamente. As médias das escolas da Samambaia ficam em 2,98% e 2,36% para estes itens de custo (ver Tabela 5.3.6). Vale enfatizar que são itens de grande importância, pois, o que “sobra” (material de consumo; prédio; e terreno) não tem grande

³²⁹ É muito importante que as análises de custo levem também em consideração os valores monetários, sob pena de obscurecer possíveis diferenças marcantes de custo-aluno entre escolas ou sistemas. Isso será tratado melhor depois.

importância. O material de consumo porque foi imputado em 3% do custo-aluno total para todas as escolas, o que significa que as diferenças (em termos de valores monetários) referentes a este item são questionáveis, e não podem receber a mesma atenção e peso dos demais itens que foram, de fato, estimados e não imputados. Já o prédio e o terreno, em função da baixíssima participação no custo-aluno total (menos de 1% em todos os casos). Contudo, atente-se que as médias dos itens em pauta (material permanente e outros insumos) em Brasília se devem à altíssima participação de um dos dois em cada uma das escolas desta região: 12% para material permanente na EEFB2; e 9,64% para outros insumos na EEFB1. Estes percentuais quando traduzidos em termos monetários chegam a R\$ 598,75 e R\$ 452,51, e superam o custo-aluno da categoria demais itens de custo nas duas escolas da Samambaia (R\$ 247,78 na EEFS1 e R\$ 216,07 na EEFS2). Mais uma vez, faz-se mister enfatizar que os números não deveriam causar surpresa.

Tabela 5.3.6 - Custo-aluno dos demais itens de custo e percentuais de participação no custo-aluno total nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEF1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) – 2008.

Escolas	Demais itens de custo					
	Total	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno
EEFB1	R\$ 841,53	R\$ 144,88	R\$ 199,31	R\$ 452,51	R\$ 17,72	R\$ 27,11
	17,92%	3,08%	4,24%	9,64%	0,38%	0,58%
EEFB2	R\$ 906,32	R\$ 150,00	R\$ 598,75	R\$ 115,45	R\$ 10,71	R\$ 31,41
	18,15%	3,00%	12,00%	2,31%	0,21%	0,63%
<i>Média</i>	R\$ 886,10	<i>R\$ 148,40</i>	<i>R\$ 474,10</i>	<i>R\$ 220,62</i>	<i>R\$ 12,91</i>	<i>R\$ 30,07</i>
	18,08%	<i>3,03%</i>	<i>9,67%</i>	<i>4,50%</i>	<i>0,27%</i>	<i>0,61%</i>
EEFS1	R\$ 247,78	R\$ 95,54	R\$ 69,64	R\$ 66,38	R\$ 8,93	R\$ 7,29
	7,78%	3,00%	2,19%	2,08%	0,28%	0,23%
EEFS2	R\$ 216,07	R\$ 65,20	R\$ 81,56	R\$ 56,98	R\$ 6,46	R\$ 5,87
	9,93%	3,00%	3,75%	2,61%	0,30%	0,27%
<i>Média</i>	R\$ 228,65	<i>R\$ 77,23</i>	<i>R\$ 76,84</i>	<i>R\$ 60,71</i>	<i>R\$ 7,44</i>	<i>R\$ 6,43</i>
	8,88%	<i>3,00%</i>	<i>2,98%</i>	<i>2,36%</i>	<i>0,29%</i>	<i>0,25%</i>
<i>Média Geral</i>	R\$ 469,06	R\$ 103,26	R\$ 222,11	R\$ 119,19	R\$ 9,43	R\$ 15,07
	13,69%	3,01%	6,48%	3,48%	0,28%	0,44%

Fonte: dados da pesquisa.

Mas por que a EEFB2 tem à sua disposição material permanente superior às demais escolas? E a EEFB1, por que “gasta” tanto em outros insumos? No caso da EEFB2, uma hipótese bastante razoável para explicar os 12% no quesito material permanente é a existência de uma “poderosa” Associação de Pais e Mestres (APM), a qual arrecada verbas que são investidas na escola, sobretudo na aquisição de material permanente ao longo do tempo. Já os 9,64% dos outros insumos na EEFB1 podem ser entendidos de forma transparente quando se compara os valores monetários de cada um dos subitens (serviços de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefonia fixa; internet banda larga; e gás GLP) com os valores das outras escolas. A Tabela 5.3.7 mostra que na EEFB1, o valor do conjunto dos subitens é de R\$ 229.875,76, bastante superior ao das outras escolas. Além disso, vale lembrar que a EEFB1 tem 508 alunos contra 1.120 da EEFB2, 1.120 da EEFS1 e 1.704 da EEFS2. De fato, é impressionante o montante para esta escola. Atente-se, no entanto, que apesar da EEFB1 ter maior custo com gás GLP dentre todas as outras, a contribuição mais expressiva tem origem nos subitens água/esgoto e energia elétrica. Aparentemente, não há como explicar tais valores, tendo em vista não só a quantidade de alunos, mas também o tamanho da escola.

Tabela 5.3.7 – Valores nominais de cada um dos subitens que formam o item *outros insumos* nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB 1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008.

	Serviço de terceiros	Água e esgoto	Energia elétrica	Telefonia fixa e banda larga	Gás GLP	Total
EEFB1	R\$ 16.256,97	R\$ 138.172,94	R\$ 66.242,91	R\$ 1.730,44	R\$ 7.472,50	R\$ 229.875,76
EEFB2	R\$ 10.739,56	R\$ 98.142,44	R\$ 15.704,95	R\$ 1.969,40	R\$ 2.745,00	R\$ 129.301,35
EEFS1	R\$ 13.504,97	R\$ 29.179,72	R\$ 22.501,47	R\$ 3.671,42	R\$ 5.490,00	R\$ 74.347,58
EEFS2	R\$ 16.932,34	R\$ 26.257,00	R\$ 45.444,23	R\$ 2.965,20	R\$ 5.490,00	R\$ 97.088,77

Fonte: dados da pesquisa.

As comparações até o momento levaram em consideração as escolas como um todo, mas nas escolas da Samambaia (EEFS1 e EEFS2), conforme já destacado, existem mais do que somente alunos de 5ª a 8ª séries do ensino regular. A Tabela 5.3.8 mostra que a média do custo-aluno de 5ª a 8ª séries nas escolas da Samambaia é mais elevada que a média geral com todas as outras variações: R\$ 3.468,86 contra R\$ 3.184,75 na EEFS1; R\$ 2.539,47 contra R\$ 2.176,11 na EEFS2. Na EEFS1 é a EJA de 5ª a 8ª (R\$ 2.560,43) que exhibe custo-aluno mais modesto. Já na

EEFS2, os mais baixos custos são da Aceleração da Aprendizagem de 1^a a 4^a (R\$ 1.634,93) e da EJA (R\$ 1.718,00 no segmento 1^a a 4^a e R\$ 1.541,50 no segmento 5^a a 8^a). Mais uma vez, os custos mais baixos estão justamente onde o número de alunos por docente é maior em ambos os casos, sendo o caso extremo a EJA de 5^a a 8^a da EEFS2, onde a relação é de 100 alunos para um docente. Atente-se que o custo-aluno na Aceleração da Aprendizagem de 5^a a 8^a em ambas as escolas da Samambaia (R\$ 3.027,66 na EEFS1 e R\$ 2.481,95 na EEFS2) é bastante próximo às médias gerais (R\$ 3.184,75 na EEFS1 e R\$ 2.176,11 na EEFS2). Ou seja, não há muita diferença quando se tem em conta o segmento 5^a a 8^a.

Tabela 5.3.8 – Custo-aluno em cada uma das etapas e modalidades, custo-aluno geral e média nas escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e 2) e da Samambaia (EEFS 1 e 2) – 2008.

	EEFB1	EEFB2	EEFS1	EEFS2
3 ^a e 4 ^a	X	X	x	R\$ 2.459,66
5 ^a a 8 ^a	R\$ 4.696,44	R\$ 4.993,43	R\$ 3.468,86	R\$ 2.539,47
Aceleração (1 ^a a 4 ^a)	X	X	X	R\$ 1.634,93
Aceleração (5 ^a a 8 ^a)	X	X	R\$ 3.027,66	R\$ 2.481,95
EJA (1 ^a a 4 ^a)	X	X	X	R\$ 1.718,00
EJA (5 ^a a 8 ^a)	X	X	R\$ 2.560,43	R\$ 1.541,50
Média Geral	R\$ 4.696,44	R\$ 4.993,43	R\$ 3.184,75	R\$ 2.176,11

Fonte: dados da pesquisa.

Pode-se ainda analisar os custos nas escolas da Samambaia com a ausência de uma variação (segmento, modalidade ou tipo) de cada vez, conforme mostra o Gráfico 5.3.4. Os resultados de tal exercício mostram que, de todas as ausências, é a EJA de 5^a a 8^a que mais aproxima o custo-aluno em ambas as escolas do segmento de 5^a a 8^a (que exibe maior custo quando tido isoladamente). Os custos da Samambaia continuam distantes dos custos das escolas de Brasília, mesmo quando se tem apenas a 5^a a 8^a de forma isolada. Mas não há dúvida que a presença das turmas de Aceleração da Aprendizagem e da modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) rebaixam ainda mais os custos na Samambaia. Isso conduz a reflexões acerca das condições *tangíveis* de oferta educacional destas variações, as quais seriam bastante precárias, de acordo com informações coletadas na EEFS1 e EEFS2.

A precariedade do Projeto Aceleração da Aprendizagem, ao que parece, deve-se ao fato do docente responsável assumir “aulas”³³⁰ de várias áreas do conhecimento por intermédio de uma “tecnologia social” extremamente confusa e alienígena à escola. Nas conversas com os docentes das turmas de aceleração ficou claro que o material didático disponível, bem como o treinamento para assumir as turmas, é insuficiente diante do desafio de abordar conhecimentos tão diversos com alunos repetentes e, em muitos casos, desanimados. Imprescindível comentar que, em algumas escolas, os docentes assumiram as turmas porque era a única alternativa disponível. Ou seja, desconfia-se que não se discutiu perfil docente para assumir as turmas. As observações *in loco* mostraram ainda problemas básicos de ordem organizacional e operacional. Em algumas ocasiões presenciadas, sequer a fita de vídeo com a aula do dia estava disponível; em outras, o docente responsável por “monitorar” a atividade não tinha a mínima noção do que se passava no vídeo, até porque não tinha lido a “apostila”³³¹. E numa situação pior, constatou-se que, diante da falta do docente responsável, os próprios alunos trataram de assistir ao vídeo para não participarem de uma futura reposição. Além de tudo isso, um agravante a mais: a direção da escola não percebe a Projeto Aceleração da Aprendizagem como de sua responsabilidade. Ou seja, a impressão é que, às inúmeras limitações de ordem material, pode-se acrescentar isolamento dos recursos humanos (da escola) envolvidos no programa. Segundo informações mais recentes, o “treinamento” (este termo é péssimo, mas foi o usado por todos os que se referiram aos programas em pauta) foi aligeirado e sem continuidade. Portanto, não parece haver perspectiva séria de sucesso dos alunos das turmas de aceleração da aprendizagem, haja vista que para um profissional especialista em uma área se responsabilizar por todas as demais ao mesmo tempo, no mínimo, seria necessário “treinamento” para abordagem dos conceitos básicos e para compreensão das variadas formas de transposição didática de cada área do conhecimento. E isso, obviamente, não é possível por intermédio de “treinamentos” aligeirados. De qualquer forma, para uma análise aprofundada sobre as turmas de aceleração, seria necessário obter mais informações acerca do processo de treinamento, da atuação em sala dos professores e do nível de aprendizagem (efetiva) dos alunos.

³³⁰ As aspas indicam que não se trata exatamente de aulas, e sim de acompanhamento de tarefas.

³³¹ As aspas se devem ao fato do material não se tratar, a rigor, de apostilas, pois é inegável certa qualidade na elaboração. Na verdade, é fundamental registrar – até para fazer justiça com o esforço de vários funcionários envolvidos – que a intenção do projeto *Aceleração da Aprendizagem* é, como se diz, das melhores. E isso por parte de quase todos (coordenação geral, intermediária e docentes) que têm dedicado energia, inteligência e tempo ao projeto. Mas há dúvidas quanto aos resultados alcançados, em especial pela ausência de um acompanhamento “externo” do projeto. Além disso, seria interessante que o custo do projeto estivesse à disposição da sociedade.

Quanto à precariedade das condições *tangíveis* de oferta educacional da EJA, podem-se destacar quatro pontos. Primeiro, ainda persiste um velho problema, a saber: não há material didático disponível, à exceção de livros usados que, em geral, são sobras do diurno. Segundo, os docentes atuantes na EJA não parecem ter identificação com a modalidade. De todos os professores entrevistados informalmente, apenas dois tinham participado de cursos de capacitação da modalidade nos últimos 3 anos. Terceiro, a EJA funciona como se fosse outra escola que apenas utiliza o mesmo espaço físico da “escola de verdade”³³² diurna. As atividades do diurno e noturno dificilmente têm alguma relação. E quarto, vários professores da EJA na Samambaia são do tipo contrato temporário³³³ e que trabalham apenas 20 horas à noite. Ou seja, se a aceleração da aprendizagem não funciona bem, apesar do esforço concentrado no que se refere à disponibilização de material e “treinamento” obrigatório para os docentes, na EJA nada disso existe.

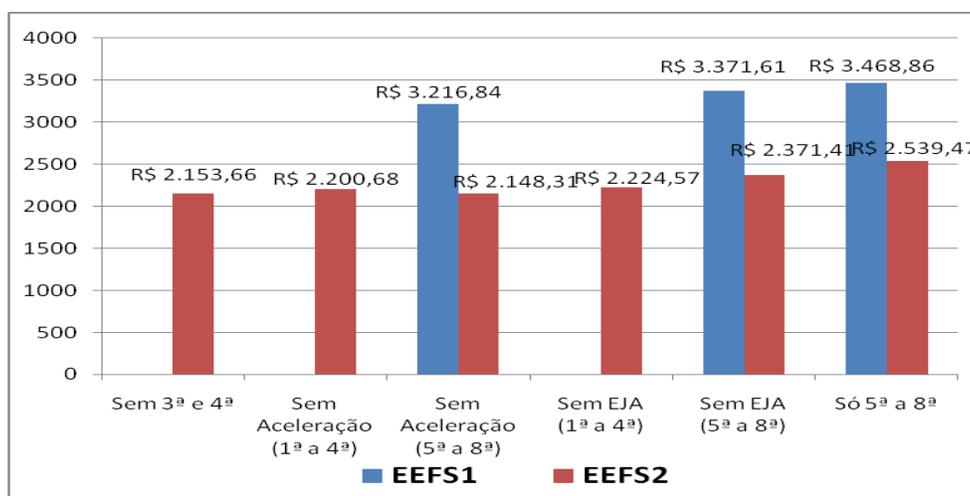


Gráfico 5.3.4 – Custo-aluno nas escolas de séries finais do ensino fundamental da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) com a ausência de cada uma das variações (etapas, segmentos e modalidades) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

³³² Não penso que a EJA é irreal, e muito menos que é indigna para ser respeitada. Pelo contrário, acredito que é urgente discussão e ação sérias no âmbito desta modalidade. Portanto, afirmar (entre aspas, é claro) que a escola de verdade seria a do diurno é apenas uma provocação, aliás, para mim mesmo.

³³³ “Os contratos dos 9.000 professores que compõem o Banco de Professores Substitutos [contratos temporários] da Secretaria de Educação, que terminariam ao final deste ano letivo [2009], serão prorrogados por um ano. Só haverá novo concurso para temporários no final de 2010” (GDF Notícias da Rede, 2009, p. 1). *Nota: na mesma página constam várias reclamações de leitores que reivindicam a contratação dos professores que foram aprovados em concurso. Disponível em: <http://noticiasdarede.se.df.gov.br/2009/10/20/secretaria-de-educacao-prorroga-contrato-de-professores-temporarios-por-um-ano/>. Acesso em 7 de dezembro de 2009, às 03h13.*

Mas ocorre que os alunos das duas escolas de Brasília cursam a Língua Estrangeira Moderna (LEM), no Centro de Línguas de Brasília (CLB), e quando se considera o custo-adicional ao aluno (CAE) deste atendimento, o custo-aluno da EEFB1 e da EEFB2 recebe acréscimo de R\$ 1.064,21. A Tabela 5.3.5 mostra os custos da EEFB1 e EEFB2 com e sem CAE e os do segmento 5ª a 8ª da EEFS1 e EEFS2.

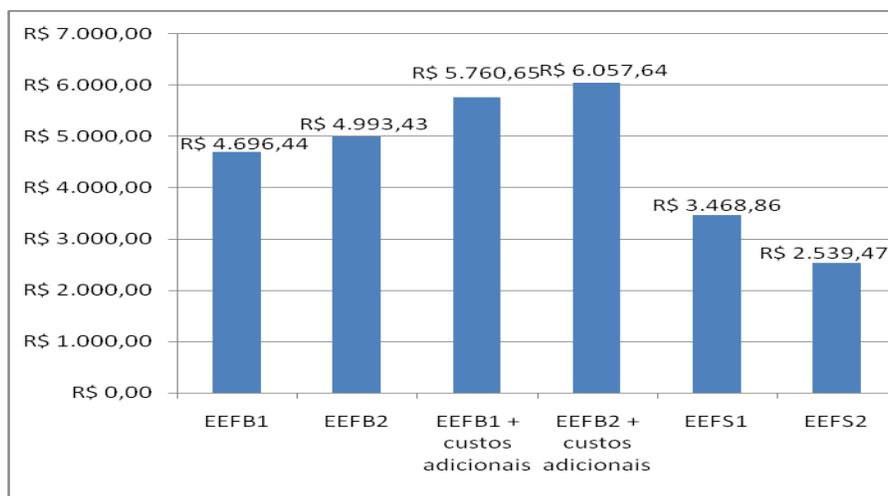


Gráfico 5.3.5 - Custo-aluno na EEFB1 e na EEFB2 com e sem custos adicionais e da 5ª a 8ª da EEFS1 e EEFS2 – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

A diferença de custo-aluno é bastante elevada com o acréscimo do CAE. Este, por si, pode ser analisado como um importante elemento das condições *tangíveis* de oferta educacional. É que a qualidade do ensino da Língua Estrangeira Moderna (LEM), no Centro de Línguas de Brasília (CLB), supera muito o trabalho desenvolvido nesta disciplina no âmbito das escolas regulares. Ou seja, além dos elevados índices de aprovação dos alunos de Brasília que frequentam o CLB, vale destacar que o domínio da língua estrangeira estudada é bastante superior ao adquirido nas escolas regulares. Pode-se mesmo afirmar que, se a proposta de ensinar uma língua estrangeira na rede pública de ensino fosse séria, os CLB deveriam ser multiplicados, e não questionados como parece ser a tônica do governo local nos últimos anos³³⁴. Embora seja difícil, pelo menos diante do tipo de política educacional existente hoje, imaginar centros de

³³⁴ Aliás, os CLB foram divulgados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF), no início de 2007, como tendo custo-aluno de R\$ 5.000,00. Como se vê, de acordo com esta pesquisa, o custo é de pouco mais de R\$ 1.000,00. Ao que parece, os R\$ 5.000,00 anunciados como custo-aluno, na verdade, trata-se do gasto-aluno, ou seja, é resultado da divisão do orçamento da educação de 2007 pelo número total de alunos. *Nota: na época, perguntei para vários burocratas da SEDF acerca da metodologia de cálculo, mas não obtive resposta até hoje.*

línguas para todos os alunos das escolas públicas do Distrito Federal, o governo deveria ao menos abrir um em cada região administrativa e adotar a organização pedagógica dos CLB já existentes. Os novos CLB poderiam funcionar nas escolas regulares que têm espaços ociosos. Na verdade, tal iniciativa não carece de espaços físicos, e sim de vontade política para aceitar o desafio de superar o principal obstáculo: o custo de pessoal, em especial dos docentes.

Por fim, vale destacar de forma breve o fato das escolas da Samambaia, em especial a EEFS2, atenderem não somente alunos de 5ª a 8ª séries³³⁵. É difícil especular as implicações desta variedade de “escolas dentro de uma só”, mas é provável que a organização do trabalho pedagógico seja prejudicada. Obviamente, poder-se-ia pensar que a existência de tal variedade é positiva, em especial no que concerne à articulação entre as etapas. Os professores de 4ª série, por exemplo, poderiam trabalhar de forma articulada com os professores da 5ª série. Como é sabido, a passagem para as séries finais do ensino fundamental é repleta de dificuldades. O problema é que o formato de (des)organização escolar não permite (institucionalmente) esta e outras relações pedagógicas, apesar da existência do regime de carga-horária ampliada na rede pública do DF, na qual os docentes ministram aulas em apenas um turno e planejam atividades no outro.

Enfim, o destaque fica mesmo por conta da EEFS2 que atende a quase todas as etapas e modalidades da educação básica, além de turmas de aceleração da aprendizagem. E vale enfatizar que, ainda que as turmas de 3ª e 4ª séries e de EJA exijam organização pedagógica específica, são as turmas de aceleração da aprendizagem que mais desafiam a EEFS2. É que o programa é fruto de parcerias entre a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) e o setor privado que já tem o seu próprio “projeto pedagógico”. E este nem sempre está de acordo com o que foi discutido pela comunidade escolar. Supõe-se conflito entre o público e privado, haja vista que o programa tende a agir de forma autônoma, portanto, desvinculado da dimensão pedagógica da escola. Além disso, e conforme já destacado, o caráter pedagógico aplicado nas classes de aceleração da aprendizagem é extremamente baseado em aparatos tecnológicos, sendo os docentes mais mediadores e organizadores das turmas do que propriamente docentes no sentido literal do termo.

³³⁵ Os alunos de séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª séries), oficialmente, são atendidos nas chamadas Escolas-Classe.

5.4 - Ensino Médio: EEMB e EEMS

A Escola de Ensino Médio de Brasília (EEMB) atende 1.148 alunos do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), distribuídos da seguinte forma: 966 no ensino médio regular (apenas diurno); 182 na EJA, sendo 69 discentes no 1º segmento e 113 no 2º. O número total de funcionários é 89 (46 docentes e 43 não-docentes). Os alunos da EEMB cursam Língua Estrangeira Moderna (LEM) no Centro de Línguas de Brasília (CLB). Já na Escola de Ensino Médio da Samambaia (EEMS) estão matriculados alunos do ensino médio regular (diurno e noturno) e do Programa Aceleração da Aprendizagem. Os 1.850 alunos estão assim distribuídos: 1.172 (ensino médio diurno); 325 (ensino médio noturno); e 353 alunos do Programa Aceleração da Aprendizagem. A EEMS tem 86 funcionários (47 docentes e 30 não-docentes).

O custo-aluno total na EEMB é de R\$ 5.289,73³³⁶ e na EEMS de R\$ 2.880,56, o que resulta em R\$ 2.409,17 a mais para a EEMB. E é o item custo de pessoal que mais participa da diferença total, uma vez que responde por R\$ 2.008,23 (83,36%) do total, conforme mostra a Tabela 5.4.1.

Tabela 5.4.1 – Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008.

Escolas	Custo-aluno	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEMB	R\$ 5.289,73	R\$ 4.624,74	R\$ 2.445,03	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
EEMS	R\$ 2.880,56	R\$ 2.616,51	R\$ 1.449,52	R\$ 1.166,99	R\$ 264,05
Diferença	R\$ 2.409,17	R\$ 2.008,23	R\$ 995,51	R\$ 1.012,72	R\$ 400,94

Fonte: dados da pesquisa.

E em função do equilíbrio da participação de docentes (R\$ 995,51) e não-docentes (R\$1.012,72) nos R\$ 2.008,23, pode-se sustentar que ambos determinam o *determinante* custo de pessoal. Contudo, diferente das análises realizadas anteriormente para a educação infantil e o ensino fundamental, busca-se nesta seção “explicar” a diferença de R\$ 2.409,17 entre a EEMB e

³³⁶ Custo-aluno ano na EEMB sem o custo adicional referente ao Centro de Línguas de Brasília onde os alunos cursam a Língua Estrangeira Moderna (LEM).

a EEMS por intermédio de simulações que igualem ambas as escolas em relação aos seguintes elementos: número de alunos; demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno); tempo de serviço de docentes e não-docentes; e número de não-docentes.

A Tabela 5.4.2 mostra o cálculo do custo-aluno com se a EEMS tivesse a mesma quantidade de alunos que a EEMB, no caso 1.148. Com esta simulação, a diferença a mais para a EEMB – quando se leva em conta o número de alunos real (1.850) da EEMS - de R\$ 2.409,17 passa a ser de R\$ 647,71. Importante registrar que a participação do item de pessoal na diferença passa de 83,36% para 63,03%. Atente-se que o equilíbrio entre docentes e não-docentes, observado na situação original (real), desaparece quando a simulação é realizada, pois os não-docentes respondem por 46,18% da diferença e os docentes por apenas 16,85%. Tal fato não será discutido aqui, mas mostra bem que a análise de um item de custo conduz a muitas outras.

Tabela 5.4.2 – Custo-aluno total e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 1: ambas as escolas com 1.148 alunos).

Escolas	Custo-aluno	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEMB	R\$ 5.289,73	R\$ 4.624,74	R\$ 2.445,03	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
EEMS	R\$ 4.642,02	R\$ 4.216,51	R\$ 2.335,90	R\$ 1.880,61	R\$ 425,51
Diferença	R\$ 647,71	R\$ 408,23	R\$ 109,13	R\$ 299,10	R\$ 239,48
	100,00%	63,03%	16,85%	46,18%	36,97%

Fonte: dados da pesquisa.

Já ao igualar os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) da EEMS ao da EEMB, ou melhor, o valor monetário deste item, a diferença de custo entre as escolas passa de R\$ 647,71 (referente ao "igual amento" do número total de alunos) para R\$ 408,23. A participação dos não-docentes na diferença aumenta ainda mais. A Tabela 5.4.3 mostra estes dados.

Tabela 5.4.3 – Custo-aluno total e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e a da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 2: igual número de alunos e mesmo custo-aluno dos demais itens de custo).

Escolas	Custo-aluno	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEMB	R\$ 5.289,73	R\$ 4.624,74	R\$ 2.445,03	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
EEMS	R\$ 4.881,50	R\$ 4.216,51	R\$ 2.335,90	R\$ 1.880,61	R\$ 664,99
Diferença	R\$ 408,23	R\$ 408,23	R\$ 109,13	R\$ 299,10	R\$ 0,00
	100,00%	100,00%	26,73%	73,27%	0,00%

Fonte: dados da pesquisa.

A diferença de custo-aluno que resta entre as duas escolas, após igualar o número de alunos e os demais itens de custo, é, então, de R\$ 408,23 a mais para a EEMB. Os outros dois elementos citados (tempo de serviço e os quatro não-docentes a mais) seriam suficientes para explicar tal diferença?

Em relação ao primeiro elemento (tempo de serviço), o questionamento faz todo sentido, pois, conforme já visto³³⁷, nem sempre um maior tempo de serviço resulta em salários anuais mais elevados. Mas neste caso, ocorre o esperado. Os 13,87 anos dos docentes na EEMB contra os 9,04 anos na EEMS resultam numa diferença anual a mais no salário de R\$ 3.997,53 para cada um dos 46 docentes da primeira. Já em relação aos não-docentes, os 4,82 anos a mais de tempo de serviço dos que atuam na EEMB resultam em R\$ 2.835,77 a mais por ano para cada um dos não-docentes. A Tabela 5.4.4 mostra estes dados.

Tabela 5.4.4 – Média de tempo de serviço (TS) e de salário anual (SA) de docentes e não-docentes da escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) e as respectivas diferenças a mais para a EEMB – 2008.

		EEMB	EEMS	Diferença a mais para a EEMB
Docentes	TS	13,87 anos	9,04 anos	4,83 anos
	SA	R\$ 61.019,47	R\$ 57.021,95	R\$ 3.997,53
Não-docentes	TS	17,50 anos	12,68 anos	4,82 anos
	SA	R\$ 58.193,14	R\$ 55.357,37	R\$ 2.835,77

Fonte: dados da pesquisa.

³³⁷ Os casos são referentes às comparações de salários de docentes e não-docentes das escolas de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB1 e EEFB2) e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2). Há também um caso entre as escolas de séries iniciais do ensino fundamental (ECB e ECS).

A diferença de 4,83 anos entre os docentes das escolas resulta em R\$ 183.886,32. Este valor é resultado da multiplicação de R\$ 3.997,53 (valor recebido a mais por cada um dos docentes) por 46 docentes (total de docentes da EEMB). Já a diferença de 4,82 anos entre os não-docentes atinge R\$ 121.938,18, resultado da multiplicação do valor individual recebido a mais por ano por cada um dos não-docentes (R\$ 2.835,77) por 43 (número total de não-docentes da EEMB). Ao somar os dois montantes (R\$ 183.886,32+ R\$ 121.938,18), tem-se o total de R\$ 305.824,50, que dividido por 1.148, é igual a R\$ 266,40. Ou seja, R\$ 266,40 a mais por cada aluno na EEMB apenas em função do tempo de serviço, e também da quantidade de funcionários. Se este valor for subtraído dos R\$ 408,23, tem-se R\$ 141,84 de diferença (ver Tabela 5.4.5). Não há dúvida que esta simulação guarda uma contradição com o que foi anunciado como terceiro elemento da simulação (nivelamento do tempo de serviço). É que, a rigor, não se igualou o tempo de serviço entre as duas escolas (EEMB e EEMS), e sim se calculou a participação a mais do tempo de serviço de docentes e não-docentes da EEMB. A justificativa para esta “substituição” é muito simples: impossibilidade de igualar os tempos de serviço. Aliás, a única forma de fazer isso, com base nos instrumentos de pesquisa adotados, seria por imputação, opção tida como similar à adotada³³⁸.

Tabela 5.4.5 – Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 3: igual número de alunos, mesmo custo-aluno dos demais itens de custo e nivelamento do tempo de serviço).

Escolas	Custo-aluno	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEMB	R\$ 5.289,73	R\$ 4.624,74	R\$ 2.445,03	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
EEMS	R\$ 5.147,89	R\$ 4.482,90	R\$ 2.496,08	R\$ 1.986,83	R\$ 664,99
Diferença	R\$ 141,84	R\$ 141,84	-R\$ 51,05	R\$ 192,88	R\$ 0,00
	100,00%	100,00%	-35,99%	135,99%	0,00%

Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, se os quatro não-docentes forem incluídos na EEMS, a diferença restante de R\$ 141,84 desaparecerá. Atente-se que o salarial anual para inclusão dos quatro não-docentes tem

³³⁸ Supõe-se que há fórmulas e equações capazes de responder bem à questão levantada, mas que não compuseram o rol de instrumentos metodológicos adotados nesta investigação. *Nota: talvez isso mostre parte dos limites de se realizar pesquisas de custo-aluno sem todas as ferramentas que a economia da educação e a estatística proporcionam.*

como referência a EEMS. Ou seja, multiplicou-se a média salarial anual dos não-docentes da EEMS, de R\$ 55.357,37, por 4, o que resultou em R\$ 221.429,48. Ao dividir os R\$ 221.429,48 por 1.148 (número de alunos referência da simulação), o resultado é R\$ 192,88, justamente a diferença a maior para a EEMB em relação ao item de custo-aluno não-docente. De novo, R\$ 192,88 a mais por cada aluno na EEMS apenas em função de quatro não-docentes a mais. Ao subtrair a diferença anterior de R\$ 141,84 do valor acrescentado de R\$ 192,88, a diferença passa a ser R\$ 51,05, mas neste caso negativa, o que significa que a EEMS passaria a ter custo-aluno superior à EEMB, quando se iguala número de alunos, demais itens de custo, tempo de serviço de docentes e não-docentes e número de não-docentes (ver Tabela 5.4.6). O mesmo problema de precisão, aventado em relação ao terceiro elemento de simulação (nivelamento do tempo de serviço), vale para o que acontece aqui; neste caso, por que a média salarial anual dos não-docentes foi a da EEMS. O raciocínio é óbvio: caso a média salarial anual dos não-docentes fosse a da EEMB, o resultado seria outro.

Tabela 5.4.6 – Custo-aluno total geral e participação de cada item de custo na diferença nominal e percentual entre a escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da Samambaia (EEMS) – 2008 (simulação 4: igual número de alunos, mesmo custo-aluno dos demais itens de custo, nivelamento do tempo de serviço e mesmo número de não-docentes).

Escolas	Custo-aluno	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEMB	R\$ 5.289,73	R\$ 4.624,74	R\$ 2.445,03	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
EEMS	R\$ 5.292,56	R\$ 4.627,57	R\$ 2.496,08	R\$ 2.179,71	R\$ 664,99
Diferença	-R\$ 51,05	-R\$ 51,05	-R\$ 51,05	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: dados da pesquisa.

Contudo, apesar das ponderações em relação aos últimos dois elementos da simulação (nivelamento de tempo de serviço e quantidade de não-docentes), é possível ratificar o número de alunos como determinante de maior peso. Quando se tem em conta a participação percentual de cada um dos itens de simulação na diminuição da diferença de custo-aluno total entre as duas escolas, o número de alunos é responsável por 73,11%. Os demais elementos da simulação respondem por 9,94% (demais itens de custo), 11,06% (tempo de serviço) e 8,01% (número de

não-docentes). A soma destes percentuais resultaria em 102,12% em função do valor de R\$ 51,05 negativo.

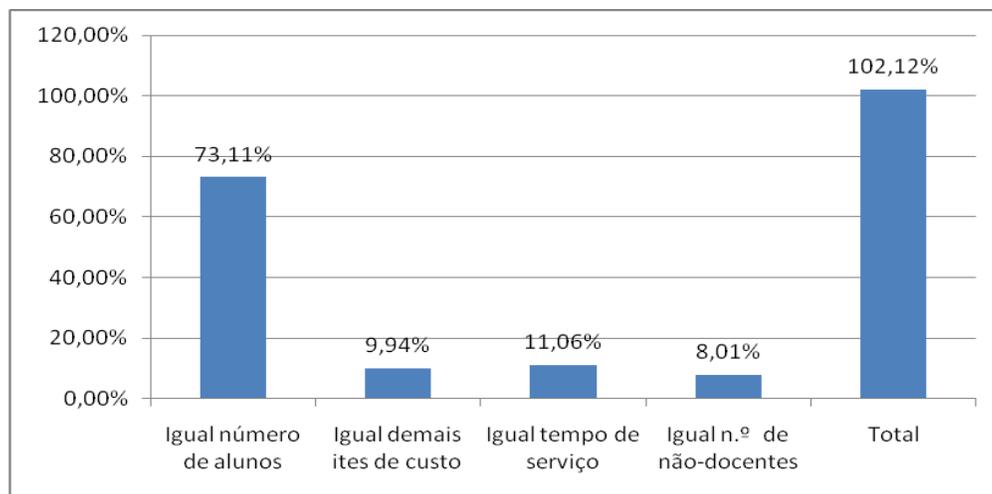


Gráfico 5.4.1 – Participação percentual de cada um dos elementos da simulação no “nivelamento” do custo-aluno da escola de ensino médio da Samambaia (EEMS) ao da escola de Brasília (EEMB) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Vale registrar ainda que, se o terceiro e quarto elementos da simulação enfrentam problemas teórico-metodológicos, o primeiro e o segundo, ao que parece, seriam de difícil implementação. Isso porque igualar o número de alunos, ou mesmo os demais itens de custo, resultaria em desafios bastante complexos. Ou seja, a simulação serve mesmo é como estratégia para desvelar de forma mais precisa diferenças entre escolas.

5.5 - Educação Especial³³⁹: EEEB e EEES

Na escola de Educação Especial de Brasília (EEEB) estão matriculados 195 alunos, distribuídos da seguinte forma: deficiência múltipla - DMU (60 alunos); deficiência mental - DM (48 alunos); condutas típicas - TP (30 alunos); educação precoce - EP (57 alunos). Número total de funcionários: 114 (74 docentes e 40 não-docentes). Já a Escola de Educação Especial da Samambaia (EEES) atende 348 alunos: deficiência múltipla – DMU (61 alunos); deficiência

³³⁹ Os professores da equoterapia não foram incluídos. Motivos: a) não estão lotados oficialmente na escola; b) atendem apenas alguns alunos do estabelecimento de ensino.

mental – DM (14 alunos); condutas típicas - CT³⁴⁰ (41 alunos); educação precoce – EP (120 alunos); Educação Especial de Jovens e Adultos – EEJA (16 alunos); alunos de oficinas de tapeçaria, reciclagem e horta (96 alunos). Os alunos de EEJA e das oficinas são alunos regulares com idade acima de 14 anos, e têm aulas todos os dias em um período, tal qual os demais. A EEES tem 72 funcionários (50 docentes e 22 não-docentes).

O custo-aluno total na EEEB é de R\$ 43.337,46 e na EEES de R\$ 14.566,19. A diferença a mais para a EEEB é de R\$ 28.771,27. O que explica esta diferença? Ou melhor, qual o seu *determinante*? Pergunta óbvia, resposta mais óbvia ainda: custo-aluno de pessoal, neste caso mais por parte dos docentes, os quais respondem por 62,31% da diferença.

Tabela 5.5.1 – Participação de docentes, não-docentes e demais itens de custo na diferença de custo-aluno total entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

Schools	Custo-aluno total	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEEB	R\$ 43.337,46	R\$ 39.486,72	R\$ 26.939,83	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74
EEES	R\$ 14.566,19	R\$ 12.597,27	R\$ 9.011,60	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92
Diferença	R\$ 28.771,27	R\$ 26.889,45	R\$ 17.928,23	R\$ 8.961,21	R\$ 1.881,82
	100,00%	93,46%	62,31%	31,15%	6,54%

Fonte: dados da pesquisa.

Outro aspecto óbvio: o *determinante* de custo de docentes é determinado pelo número de alunos. Isso fica patente quando este dado é invertido em ambas as escolas. A diferença a mais para a EEEB passa de R\$ 28.771,17 para R\$ 9.717,73 quando o número de alunos das duas escolas é igualado a 348 (número real de alunos da EEES). Já na situação contrária, ou seja, quando ambas ficam com 195 (número real de alunos da EEEB), a diferença a mais para a escola

³⁴⁰ Sabe-se que os alunos de CT agora são chamados de alunos com *Transtorno Global do Desenvolvimento* (TGD), mas em função de constar CT no “banco de dados” da pesquisa, optou-se por manter a expressão antiga.

de Brasília passa de R\$ 28.771,17 para R\$ 17.342,42. Em termos percentuais, tem-se o seguinte: na situação real, o custo-aluno da EEEB é 197,52% superior ao da EEES; com as simulações, o percentual a mais da EEEB em relação à EEES desce para 66,71%. E este percentual é o mesmo para as duas situações fictícias, embora os valores monetários da diferença sejam mais elevados na situação em que a EEES fica com 195 alunos.

Tabela 5.5.2 – Simulação da diferença de custo-aluno entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) com número de alunos invertido – 2008.

Escolas	Custo-aluno total	Custo-aluno pessoal			Demais itens de custo
		Total	Docentes	Não-docentes	
EEEB (com 348 alunos)	R\$ 24.283,92	R\$ 22.126,18	R\$ 15.095,60	R\$ 7.030,58	R\$ 2.157,74
EEES (real)	R\$ 14.566,19	R\$ 12.597,27	R\$ 9.011,60	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92
Diferença	R\$ 9.717,73	R\$ 9.528,91	R\$ 6.084,00	R\$ 3.444,91	R\$ 188,82
EEEB (real)	R\$ 43.337,46	R\$ 39.486,72	R\$ 26.939,83	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74
EEES (com 195 alunos)	R\$ 25.995,04	R\$ 22.481,28	R\$ 16.082,24	R\$ 6.399,04	R\$ 3.513,76
Diferença	R\$ 17.342,42	R\$ 9.528,91	R\$ 6.084,00	R\$ 3.444,91	R\$ 188,82

Fonte: dados da pesquisa.

Seria possível prosseguir com mais simulações e igualar número de docentes, não-docentes e tempo de serviço em ambas as escolas. No entanto, diante do já conhecido peso do número de alunos por docente e não-docente, tais simulações teriam menos impacto na diferença de custo.

Cabe comentar que as duas escolas de educação especial aqui tratadas confirmam a tendência dos profissionais com mais tempo de serviço estarem lotados em Brasília. O Governo do Distrito Federal, ou melhor, a Secretaria de Estado de Educação do DF não tem, necessariamente, uma política para que os profissionais com mais tempo de serviço trabalhem em Brasília. O que existe é o chamado *Concurso de Remanejamento Externo* para algumas

áreas³⁴¹, sendo o tempo de serviço o critério mais importante. Como Brasília é um local extremamente valorizado, devido aos serviços públicos disponíveis, vida cultural e mais segurança, muitos docentes e não-docentes com o passar do tempo anseiam morar e trabalhar neste local. Via de regra, de acordo com as observações realizadas *in loco*, a escola de Brasília não só têm mais estrutura material e pessoal (com mais tempo de serviço), mas também é mais organizada administrativa, pedagógica e financeiramente. Não há dúvida que este é um aspecto das condições tangíveis de oferta educacional. Há na rede discussão ainda invisível sobre a aprovação de gratificações para professores que atuem fora das áreas de remanejamento externo. E um dos argumentos é manter os docentes com mais tempo de serviço e mais experiência nas áreas mais carentes (entenda-se difíceis e onde estão os alunos “difíceis”). Mas, infelizmente, não há razão para acreditar que isso acontecerá em futuro próximo, e muito menos que tal medida isoladamente faria diferença no que concerne à qualidade do ensino.

Custo-aluno docente nas várias modalidades da educação especial

O custo-aluno docente é resultado da massa salarial de todos os docentes dividida pelo número de alunos total da escola. Como a coleta de dados permitiu identificar os docentes por modalidade, tal custo é o mais preciso dentre todos os demais³⁴². O custo-aluno docente DMU da EEEB (R\$ 42.452,27), por exemplo, é resultado da seguinte divisão: R\$ 2.547.136,20 (massa salarial anual dos 36 docentes da EEEB que atuam com alunos DMU)/60 (número total de alunos DMU da EEEB). Da mesma forma o montante de R\$ 1.254.134,94 (massa salarial anual dos 10 docentes da EEES que atuam com alunos DMU)/61 (número total de alunos DMU da EEES) resulta no custo-aluno docente DMU da EEES (R\$ 20.559,59).

³⁴¹ As Diretorias Regionais de Ensino de remanejamento externo são as seguintes: Plano-Piloto (Brasília está aqui); Taguatinga, Guará, Ceilândia, Paranoá, Sobradinho e Núcleo Bandeirante.

³⁴² Para os não-docentes e para os demais itens de custo (material de consumo, material permanente, outros insumos [serviço de terceiros, energia elétrica, água/esgoto, telefone, internet banda larga e gás GLP], prédio e terreno), o cálculo do custo-aluno foi realizado com base no número de alunos de cada modalidade, ou seja, dividiu-se a massa salarial (no caso dos não-docentes) e os devidos montantes monetários de forma proporcional ao número de alunos.

Tabela 5.5.3 – Massa salarial docente, número de docentes, total de alunos e média de alunos por docente nas várias modalidades da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	DMU	DM	CT	EP	EEJA	OFICINAS
	R\$2.547.136,20	R\$ 675.124,33	R\$ 1.231.207,73	R\$ 799.799,21		
EEEB	36 docentes	9 docentes	18 docentes	11 docentes		
	60 alunos	48 alunos	30	57		
	1,67	5,33	1,67	5,18		
	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
	1.254.134,94	189.487,10	568.028,37	645.424,53	75.931,83	403.029,77
EEES	19 docentes	3 docentes	10 docentes	11 docentes	1 docentes	6 docentes
	61 alunos	14 alunos	41 alunos	120 alunos	16 alunos	96 alunos
	3,21	4,67	4,10	10,91	16,00	16,00
	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)	(aluno/doc.)

Fonte: dados da pesquisa

Conforme mostra a Tabela 5.5.3, à exceção da modalidade DM, em todas as demais o número de alunos por docente é menor na EEEB. Isso significa que o custo-aluno docente nas diferentes modalidades depende do número de alunos por docente? A resposta é simples e já sabida: sim! Não obstante, ao comparar as escolas EEEB e EEES, observa-se o seguinte: na escola de Brasília (EEEB), o número de docentes é o que se destaca; na escola da Samambaia (EEES), impõe-se o fator “número de alunos”. E o tempo de serviço dos docentes? Continua a ter papel secundário nestas comparações, porém, maior do que quando se compara o custo-aluno total entre as escolas, em especial porque o custo-aluno na educação especial é bem mais elevado que o das demais etapas, segmentos e modalidades da educação básica.

O custo-aluno docente DMU da EEEB é 106,48% maior que o da EEES. E isso se deve ao número de docentes (36 na EEEB e 19 na EEES). Conclui-se tal fato porque o outro determinante possível, no caso o número de alunos, é basicamente o mesmo (60 na EEEB e 61 na EEES).

Já na modalidade EP, é o número de docentes que é o mesmo (11 em cada escola), sendo o número de alunos bem diferente (57 na EEEB e 120 na EEES). A EEES, então, com o mesmo número de docentes atende 63 alunos a mais. Importante anotar que massa salarial dos docentes

da EEEB supera a da EEES em R\$ 154.374,68 (R\$ 799.799,21 menos R\$ 645.424,53). Tal diferença pode ser explicada basicamente pelos de 7,8 anos de tempo de serviço a mais dos docentes da EEEB, e ao contrário da pouca influência deste fator quando se trata do custo-aluno total (todas as modalidades da escola juntas), a mesma neste caso específico não é tão insignificante. A média salarial anual dos docentes que atuam na EP é de R\$ 70.911,49 na EEEB e de R\$ 58.674,96 na EEES. A diferença a mais para a EEEB é de R\$ 12.236,53. Ao multiplicar este montante por 11 (total de docentes EP da EEEB), tem-se R\$ 134.601,88 que, por sua vez, divididos por 57 (número total de alunos EP da EEEB), resulta em R\$ 2.361,44. Estes mais de 2 mil reais responderiam por 27,29% da diferença de custo-aluno EP entre a EEEB e a EEES.

No caso da diferença de custo-aluno docente CT entre as escolas, a EEEB tem não só mais docentes (30) que a EEES (18), mas também menos alunos, 30 contra 41 da EEES. O resultado disso é: 1,67 aluno por docente CT na EEEB e 4,10 na EEES. Em termos monetários e percentuais, as diferenças de custo-aluno docente CT a mais para a EEEB são as seguintes: R\$ 27.185,91 e 196,23%.

E, por fim, a modalidade DM, única na qual o custo-aluno é muito próximo: R\$ 14.065,09 na EEEB e R\$ 13.534,79 na EEES. A diferença neste caso é de apenas R\$ 530,30 em termos monetários e 3,92% em termos percentuais. Aspecto importante acerca desta pequena diferença é o fato da EEES ter menos alunos por docentes do que a EEEB.

Mas o que chama mesmo a atenção é o número de alunos DM na Samambaia. Segundo informações obtidas na EEES, o reduzido número de alunos nesta modalidade se deve à política da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal de incluir os alunos especiais tanto quanto possível nas escolas regulares. A opinião dos “entrevistados” – na verdade, foram realizadas conversas informais com membros da comunidade escolar - é basicamente a seguinte: muitos alunos que deveriam estar nos centros de educação especial não estão porque custariam mais para o poder público. Os alunos DM parecem ser penalizados - em especial os que “sofrem” de Deficiência Mental Moderada – pela sua condição não tão comprometida para ser “inserido”. De acordo com vários docentes e não-docentes especialistas (diretor; coordenador pedagógico; supervisor pedagógico, etc.), “eles” (governo) só incluem os DMU, EP, CT, deficientes auditivos (DA), deficientes visuais (DV) e outros por que: primeiro, é bastante visível a “deficiência” e os docentes do ensino regular logo reclamariam, uma vez que, no momento, estão despreparados para atendê-los; segundo, os DM não têm organização como as outras

deficiências, de forma que a pressão – dos pais, por exemplo - é próxima a zero para que o filho permaneça no centro de educação especial. Ao que parece, há também negligência em diagnosticar corretamente os alunos. Enfim, dessa forma a frenética idéia da inclusão - que parece ter mais a ver com a economia de recursos às custas dos alunos e dos professores – avança sobre as evidências da sua impossibilidade. De qualquer forma, como os alunos DM têm sido matriculados na EEIB, cabe a pergunta: por que o mesmo não ocorre na EEIS?

Tabela 5.5.4 – Custo-aluno docente nas várias modalidades presentes nas escolas de educação especial de Brasília (EEEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	DMU	DM	CT	EP	EEJA	OFICINAS
EEEEB	R\$ 42.452,27	R\$ 14.065,09	R\$ 41.040,26	R\$ 14.031,57		
EEES	R\$ 20.559,59	R\$ 13.534,79	R\$ 13.854,35	R\$ 5.378,54	R\$ 4.745,74	R\$ 4.198,23
Diferença	R\$ 21.892,68	R\$ 530,30	R\$ 27.185,91	R\$ 8.653,03		

Fonte: dados da pesquisa

Custo-aluno não-docente único e análise das condições tangíveis de oferta educacional

O custo-aluno não-docente é igual em todas as modalidades no interior da EEEB e da EEES. Isso porque o custo-aluno não-docente de cada modalidade é resultado da divisão proporcional da massa salarial anual de todos os não-docentes de cada uma das escolas de acordo com o número de alunos das modalidades. O montante de R\$ 752.182,94 (massa salarial dos não-docentes DMU da EEEB), por exemplo, é a proporção dos R\$ 2.446.642,07 (massa salarial total de todos os não-docentes da EEEB) referente aos 60 alunos DMU. A mesma lógica vale para o cálculo do custo-aluno não-docente de todas as demais modalidades da EEEB e da EEES. Devido a isso, a diferença de custo entre toda e qualquer modalidade da EEEB e da EEES, será sempre R\$ 8.961,21 (R\$ 12.546,88 – R\$ 3,585,67). A Tabela 5.5.5 mostra os dados de todas as modalidades.

Tabela 5.5.5 – Total de alunos, massa salarial de não-docentes e custo-aluno não-docente nas modalidades da EEEB e da EEES – 2008.

	EEEB			EEES		
	Total alunos	Massa salarial anual dos não-docentes	Custo-aluno	Total alunos	Massa salarial anual dos não-docentes	Custo-aluno
DMU	60	R\$ 752.812,94	R\$ 12.546,88	61	R\$ 218.725,78	R\$ 3.585,67
DM	48	R\$ 602.250,35	R\$ 12.546,88	14	R\$ 50.199,36	R\$ 3.585,67
CT	30	R\$ 376.406,47	R\$ 12.546,88	41	R\$ 147.012,41	R\$ 3.585,67
EP	57	R\$ 715.172,30	R\$ 12.546,88	120	R\$ 430.280,22	R\$ 3.585,67
EEJA	-	-	-	16	R\$ 57.370,70	R\$ 3.585,67
OFICINAS	-	-	-	96	R\$ 344.224,18	R\$ 3.585,67
TOTAL	195	R\$ 2.446.642,07	R\$ 12.546,88	348	R\$ 1.247.812,65	R\$ 3.585,67

Fonte: dados da pesquisa.

Enfim, diante de como o custo-aluno não-docente foi calculado, é impossível desenvolver uma discussão tal como a feita em relação ao custo-aluno docente nas várias modalidades. Contudo, há informações sobre os não-docentes que desvelam aspectos importantes acerca das (des)igualdades entre a EEEB e a EEES. A Tabela 5.5.6 mostra detalhes.

Tabela 5.5.6 – Setores não-docentes, quantidade de funcionários, média salarial anual e tempo de serviço da EEEB e da EEES – 2008.

	EEEB			EEES		
	Qtd	Média Salarial Anual	TS	Qtd	Média Salarial Anual	TS
Setor de Empréstimo	2	R\$ 85.052,97	15,50	-	-	-
Limpeza	11	R\$ 50.578,06	19,45	6	R\$ 43.030,55	15,83
Vigilância	3	R\$ 48.987,14	16,00	2	R\$ 34.640,38	8,50
Cozinha	3	R\$ 44.949,08	16,33	2	R\$ 57.992,99	18,00
Secretaria (chefe)	1	R\$ 68.244,03	14,00	1	R\$ 78.492,61	15,00
Supervisão Ped. e Adm.	3	R\$ 64.387,34	10,50	2	R\$ 68.309,47	12,00
Portaria	4	R\$ 44.374,69	17,50	2	R\$ 46.475,65	22,00
Direção (diretor e vice)	2	R\$ 84.043,03	14,50	2	R\$ 91.215,39	13,00
Apoio Ped. E Adm.	3	R\$ 61.468,70	11,67	2	R\$ 62.761,84	9,50
Equipe Avaliação Interna	2	R\$ 85.261,45	23,50	1	R\$ 59.024,20	8,00
At. Psicológico (psicóloga)	1	R\$ 90.518,20	26,00	-	-	-
Coord. Pedagógica	2	R\$ 74.709,56	15,50	1	R\$ 61.457,57	8,00
Coord. Precoce	1	R\$ 71.593,77	19,00	1	R\$ 67.863,52	8,00
Sucatoteca	1	R\$ 64.680,29	10,00	-	-	-
Orientação Educacional	1	R\$ 100.237,58	30,00	-	-	-
TOTAL	40	R\$ 69.272,39	17,30	22	R\$ 61.024,02	12,53

Fonte: dados da pesquisa

Os 40 não-docentes da EEEB para 195 alunos e os 22 para 348 da EEES já indicam aspecto importante da desigualdade entre as duas escolas. Além das médias de 4,88 na EEEB e de 15,82 na EEES de alunos por não-docente, quaisquer outras razões deste dado em relação aos diferentes grupos de não-docentes mostram vantagem para a primeira: limpeza (17,73 alunos por não-docente na EEEB e 58 na EEES); cozinha (65 alunos por não-docente na EEEB e 174 na EEES); portaria (48,75 alunos por não-docente na EEEB e 174 na EEES); direção (97,50 alunos por não-docente na EEEB e 174 na EEES); equipe de avaliação interna (97,50 alunos por não-docente na EEEB e 348 na EEES).

No entanto, embora a média do salário anual da EEEB seja superior (R\$ 69.272,39) ao da EEES (R\$ 61.024,02), cabe observar que os não-docentes desta registram médias salariais mais altas em vários grupos (cozinha; secretaria; supervisão pedagógica e administrativa; portaria; direção; apoio pedagógico e administrativo), conforme consta nas colunas 3 e 5 da Tabela 5.5.6.

Outro aspecto diz respeito à ausência de psicólogo e de orientador educacional na EEES, bem como de responsáveis pela sucatoteca e pelo setor de empréstimo, o que é agravado pelo fato de tais espaços não existirem na EEES. Para além da importância, em especial do psicólogo e do orientador educacional num centro de ensino especial, vale registrar que a presença destes na EEEB se faz na pessoa de dois profissionais com 26 e 30 anos de tempo de serviço. Não é propósito desta investigação adentrar nos impactos que a presença de profissionais com mais tempo de serviço podem ter no desenvolvimento das atividades da escola, mas é quase certo que a atuação dos mesmos é elemento favorável para o estabelecimento de boas condições *tangíveis* de oferta educacional.

A coordenação pedagógica na EEEB é mais numerosa (2 coordenadores contra 1 da EEES) e com mais tempo de serviço (15 anos contra 8 da EEES). A média de docentes por coordenador é de 37 na EEEB e de 50 na EEES. A mesma situação é observada na equipe de avaliação interna, haja vista que a EEEB dispõe de 2 profissionais com média de tempo de serviço de 23 anos, enquanto a EEES tem 1 com apenas 8 anos. Já a coordenação da educação precoce é composta de 1 profissional em cada escola, sendo também bastante diferente o tempo de serviço: 19 anos na EEEB e 8 na EEES. Quantidade e tempo de serviço não garantem sucesso no atendimento, pois há mais “coisas entre o céu e a terra” do que se imagina nos complexos processos pedagógicos das escolas. É possível que profissionais compensem a desvantagem

numérica e de tempo de serviço por intermédio de uma formação continuada de alto nível ou mesmo através do apoio da regional de ensino, da direção e dos próprios docentes. Da mesma forma, ter um funcionário a mais em determinada área e com mais tempo de serviço não garante melhor atendimento. Por outro lado, não há porque desprezar a importância de se ter um coordenador pedagógico e um membro da equipe de avaliação interna a mais e com mais experiência. Ou seja, ao se falar do tempo de serviço, embora existam exceções e controvérsias, não se fala de um tempo morto, e sim de experiências acumuladas que podem ser mobilizadas de forma mais qualificada de um ano para o outro. Contudo, quando a situação é colocada em termos práticos, o mais difícil é garantir o número adequado de profissionais para atuarem fora da sala de aula, pois vive-se um momento no Distrito Federal – e quiçá no Brasil - no qual a ordem é economizar nas áreas sociais, ainda que as vozes que podem falar afirmem o contrário. Enfim, se o número de coordenadores não garante sucesso, ter um coordenador pedagógico a mais também não é um simples detalhe.

Um dado “curioso” é o fato dos apoios pedagógico e administrativo da EEES terem média salarial anual superior aos da EEEB, muito embora naquela a média de tempo de serviço seja menor. Os não-docentes que atuam nestas funções na EEES percebem média anual de R\$ 62.761,84 com 9,50 anos de tempo de serviço; já os da EEEB, R\$ 61.468,70 com 11,67 anos de tempo de serviço. A explicação para isso é que a EEEB tem 1 funcionário não-professor (o qual percebe salário inferior aos da carreira docente); já a EEES tem na função 2 professores. A Tabela 5.5.7 mostra os detalhes mencionados.

Tabela 5.5.7 – Salário anual, categoria profissional e tempo de serviço (TS) dos funcionários que atuam no apoio administrativo e pedagógico nas escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

EEEB			EEES		
Salário Anual	Categoria	TS	Salário Anual	Categoria	TS
R\$ 64.295,13	Professor	9,00	R\$ 64.295,13	Professor	9,00
R\$ 56.735,81	Não-professor	17,00	R\$ 61.228,55	Professor	10,00
R\$ 63.375,17	Professor	9,00			
Média	R\$ 61.468,70	11,67	R\$ 62.761,84		9,50

Fonte: dados da pesquisa.

Mas a análise sobre os não-docentes não pode ser feita apenas com base no número de alunos por funcionário. No caso do pessoal da limpeza, por exemplo, é importante levar em consideração o tamanho do prédio e até mesmo do terreno. O pessoal de limpeza é mais numeroso na EEEB, que tem menos alunos (195 contra 348 da EEES), mas quando se considera o número de funcionários por metro quadrado de área construída, o resultado é bem próximo: 1 funcionário por 516 m² na EEEB contra 1 para 527,50 na EEES. É que o prédio da EEEB tem 5.678,66 m² e o da EEES 3.165,00 (diferença de 2.513,66 m² a mais para a EEEB). Além disso, na EEEB funcionam 67 turmas e na EEES 48 nos dois turnos. São 19 espaços físicos a mais para limpar na EEEB. Tendo estes dados como referência, e não o número total de alunos, os 5 não-docentes (do tipo auxiliares de ensino) da limpeza a mais na EEEB não podem ser necessariamente tidos como vantagem sobre a EEES. Ou seja, se é verdade que 348 alunos “sujam” mais do que 195, também não há dúvida que 67 turmas por dia exigem mais esforço para limpar do que 48³⁴³. E para além das salas de aula, há os outros espaços, já que a área construída da EEEB é mais de 2 mil metros quadrados maior que a EEES. Pode-se agregar ainda à discussão sobre o pessoal da limpeza, o tamanho dos terrenos (50 mil na EEEB e 18 mil na EEES). Com base nesta referência, cada não-docente da limpeza na EEEB seria responsável por 4.545 m² e na EEES por 2.995,08 m². Claro que o pessoal da limpeza não é, conforme já afirmado nesta tese, responsável pela área externa às salas de aula. Na EEEB, por exemplo, limpam “apenas” o estacionamento trimestralmente; a limpeza da área externa é realizada por intermédio de parcerias com a Administração Regional de Brasília (Departamento de Zeladoria), Serviço de Limpeza Urbana (SLU) e Novacap. De qualquer forma, o tamanho do terreno reforça a idéia da relativa vantagem da EEEB em relação à EEES, já que o terreno da primeira é 32 mil metros quadrados maior que o da segunda.

Mas se é fato que o tamanho do prédio e a quantidade de turmas da escola influenciam a dinâmica da limpeza, por outro lado, faz-se mister considerar a localização das escolas, aliás, o que já foi feito na discussão de outras etapas nesta tese. A EEEB fica na área central do Distrito Federal, onde há muitos espaços verdes e asfalto. A EEES, por sua vez, localiza-se numa região

³⁴³ Importante esclarecer que não há 67 salas de aula na EEEB e 48 na EEES, e sim 67 e 48 turmas. O número de salas de aula em cada uma das escolas é o seguinte: 34 na EEEB e 24 na EEES. Porém, estes espaços são limpos duas vezes por dia: antes da entrada do turno matutino e antes da entrada do turno vespertino. Ou seja, por isso foi afirmado que o pessoal da limpeza limpa, por dia, 67 (EEEB) e 48 (EEES) salas de aula. *Nota: salas de aula aqui não se restringem apenas aos espaços “tradicionais”, e sim a quaisquer espaços pedagógicos onde os alunos têm aula. Portanto, estão inclusos desde espaços pequeno (salinhas de recursos) até a gigantesca sala de educação física. Enfim, sala de aula = a todos os espaços entre quatro paredes que os alunos são atendidos.*

periférica com poucos espaços verdes. A consequência disso na EEES é: durante a seca, poeira; no período chuvoso, lama. Enfim, manter a EEES livre de poeira e lama, sem dúvida, exige mais esforço do que na EEEB. Claro que a limpeza de um espaço tão específico quanto o de um centro de educação especial vai muito além de retirada de poeira e lama. Aliás, a este respeito vale registrar que o espaço especial de ambos os centros de educação especial não são tão especiais quando o assunto é o tipo de material de limpeza. O único material que se diferencia – mais pela quantidade que se usa - das escolas regulares é o álcool para desinfetar espaços quando os alunos urinam, vomitam, babam e, por vezes, evacuam³⁴⁴. Os equipamentos de trabalho são exatamente iguais (rodos, vassouras, pás, etc.) aos usados nas escolas regulares.

Há também outros aspectos “curiosos” (leia-se preocupantes) sobre os funcionários da limpeza. Primeiro, não se exige que os funcionários da limpeza tenham algum tipo de preparação específica para trabalhar nos centros de educação especial³⁴⁵. Segundo, o tempo de serviço dos funcionários da limpeza na EEEB é de 19,45 e na EEES 15,83. Os quase cinco anos a mais para o pessoal da EEEB significam também mais idade, a qual, via de regra, está relacionada a menos força, agilidade e disposição para realização das tarefas. Afirmar isto pode ser “deselegante”, mas é real! Todos os 11 funcionários da limpeza da EEEB têm entre 50 e 60 anos de idade, enquanto os da EEES, entre 35 e 50 anos. Não há como e porque desconsiderar o impacto de tal fato no corpo e no desempenho das tarefas, ainda que o elemento disposição esteja presente. Enfim, ao que parece, é urgente discussão sobre a área de limpeza nos centros de educação especial³⁴⁶.

Modalidades da educação especial: o que determina as diferenças de custo entre a EEEB e a EEES?

O custo-aluno apresentado nesta seção é referente ao custo-aluno total em cada uma das modalidades. Ou seja, o somatório de todos os itens de custo (pessoal [docentes e não-docentes]; material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; energia elétrica;

³⁴⁴ Quando estes eventos acontecem, em geral, os professores e monitores limpam, e não os funcionários da limpeza. Nota: a presença de monitores não é garantida.

³⁴⁵ O contrário ocorre quando se trata de professores e de outros profissionais “especialistas” (diretor; orientador educacional; psicólogo; pedagogo, etc.). Estes devem ter feito cursos na área de educação especial (especialização, mestrado, doutorado e/ou outros). A depender do candidato, há necessidade de comprovar experiência na área. Todos os candidatos são também entrevistados pela direção da escola.

³⁴⁶ Aliás, o setor de limpeza exige discussão em todas as etapas e modalidades da educação básica.

água/esgoto; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) dividido pelo número de alunos total de cada modalidade. Conforme mostra a Tabela 5.5.8, em todas as modalidades (DMU, DM, CT e EP), o custo-aluno é mais elevado na EEEB. As diferenças desta a mais em relação à EEES são bastante significativas: R\$ 32.735,72 para DMU; R\$ 11.373,33 para DM; R\$ 38.028,94 para CT; e R\$ 19.496,06 para EP³⁴⁷. O determinante mais importante de tal diferença, à exemplo do que acontece nas etapas e segmentos da educação básica, é o número de alunos.

Tabela 5.5.8 – Custo-aluno das modalidades da educação especial na EEEB e na EEES e a diferença de custo a mais para a EEEB – 2008.

	DMU	DM	CT	EP
EEEB	R\$ 58.849,89	R\$ 30.462,71	R\$ 57.437,88	R\$ 30.429,19
EEES	R\$ 26.114,18	R\$ 19.089,38	R\$ 19.408,94	R\$ 10.933,13
Diferença	R\$ 32.735,72	R\$ 11.373,33	R\$ 38.028,94	R\$ 19.496,06

Fonte: dados da pesquisa.

Mas vale observar (ver Tabela 5.5.9) o tempo de serviço e o salário anual em cada modalidade nas duas escolas (EEEB e EEES). Atente-se que em todos os casos, mais tempo de serviço corresponde a maior salário anual.

Tabela 5.5.9 – Tempo de serviço (TS) e salário anual (SA) de docentes e não-docentes nas modalidades deficiência múltipla (DMU), deficiência mental (DM), condutas típicas (CT) e educação precoce (EP) na escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	DOCENTES								NÃO-DOCENTES	
	DMU		DM		CT		EP		TS	SA
	TS	SA	TS	SA	TS	SA	TS	SA		
EEEB	14,19	R\$ 70.753,78	14,06	R\$ 75.013,81	12,28	R\$ 68.400,43	15,25	R\$ 70.911,49	17,40	R\$ 61.166,05
EEES	8,65	R\$ 66.007,10	7,30	R\$ 63.162,37	6,60	R\$ 56.802,84	7,45	R\$ 58.674,96	13,40	R\$ 56.718,76
Diferença	5,54	R\$ 4.746,68	6,76	R\$ 11.851,45	5,68	R\$ 11.597,59	7,80	R\$ 12.236,53	4,00	R\$ 4.447,29

Fonte: dados da pesquisa.

³⁴⁷ A EEES tem também alunos de Educação Especial de Jovens e Adultos (EEJA) e Oficinas, mas que não podem ser comparados devido à inexistência dos mesmos na EEEB.

A seguir as modalidades serão apresentadas separadamente e de acordo com a influência de docentes e não-docentes na diferença de custo entre as duas escolas. No caso dos DMU, 66,88% (R\$ 21.892,68) da diferença a mais para a EEEB se deve aos docentes (ver Tabela 5.5.10). Os 60 alunos DMU da EEEB têm à sua disposição 36 docentes, enquanto os 61 alunos da EEES são atendidos por 19 docentes. A média aluno por docente é de 1,67 na EEEB e 3,21 na EEES. São dezessete professores a mais para basicamente o mesmo número de alunos.

Tabela 5.5.10 – Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade deficiência múltipla (DMU) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008.

	Docentes	Não-docentes	Demais itens de custo	Custo-aluno DMU (total)
EEEB	R\$ 42.452,27	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74	R\$ 58.849,89
EEES	R\$ 20.559,59	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92	R\$ 26.114,18
Diferença	R\$ 21.892,68 66,88%	R\$ 8.961,21 27,37%	R\$ 1.881,82 5,75%	R\$ 32.735,72 100,00%

Fonte: dados da pesquisa.

Já no custo-aluno deficiência mental (DM), a diferença a mais para a EEEB tem como determinante os não-docentes, pois estes respondem por R\$ 8.961,21 (78,79%) da diferença de R\$ 11.373,33 (ver Tabela 5.5.11). A explicação para isso é a baixa diferença entre o custo-aluno docente DM, no caso apenas R\$ 530,30, o que corresponde a 4,66% da diferença total. Tal fato pode ser explicado pela similar média aluno DM por docente (5,33 na EEEB e 4,67 na EEES³⁴⁸).

Tabela 5.5.11 – Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade deficiência mental (DM) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008.

	Docentes	Não-docentes	Demais itens de custo	Custo-aluno DM (total)
EEEB	R\$ 14.065,09	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74	R\$ 30.462,71
EEES	R\$ 13.534,79	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92	R\$ 19.089,38
Diferença	R\$ 530,30 4,66%	R\$ 8.961,21 78,79%	R\$ 1.881,82 16,55%	R\$ 11.373,33 100,00%

Fonte: dados da pesquisa.

³⁴⁸ A modalidade DM é a única na qual a EEES tem média de alunos por docente menor que a EEEB.

Na modalidade condutas típicas (CT), conforme mostra a Tabela 5.5.12, a diferença de custo-aluno entre as duas escolas tem novamente, e à exemplo dos DMU, preponderância docente que responde por 71,49% (R\$ 27.185,91). Na EEEB há 30 alunos e 18 docentes (média de 1,67 aluno por docente); já na EEES, os seus 41 alunos são atendidos por 10 docentes (média de 4,10 alunos por docente).

Tabela 5.5.12 – Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade condutas típicas (CT) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008.

	Docentes	Não-docentes	Demais itens de custo	Custo-aluno CT (total)
EEEB	R\$ 41.040,26	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74	R\$ 57.437,88
EEES	R\$ 13.854,35	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92	R\$ 19.408,94
Diferença	R\$ 27.185,91	R\$ 8.961,21	R\$ 1.881,82	R\$ 38.028,94
	71,49%	23,56%	4,95%	100%

Fonte: dados da pesquisa.

Na educação precoce (EP), a participação de docentes e não-docentes na diferença de custo é bastante equilibrada, a saber: 44,38% e 45,96%, respectivamente. Neste caso, conclui-se o óbvio: a média de alunos por docente e por não-docente não foi suficiente para determinar a diferença. Os 57 alunos da EEEB têm à sua disposição 11 docentes (média de 5,18 alunos por docente); os 120 alunos da EEES dispõem também de 11 docentes (média de 10,91 alunos por docente). Já a média aluno não-docente – igual para todas as modalidades - é de 4,88 na EEEB e 15,82 na EEES. Enfim, a distância entre docentes (5,18 e 10,91 alunos por docente na EEEB e na EEES, respectivamente) e não-docentes (4,88 e 15,82 alunos por não-docente na EEEB e na EEES, respectivamente) se equivalem para equilibrar a participação de cada grupo de profissionais na diferença de custo-aluno entre as escolas.

Tabela 5.5.13 – Custo-aluno docente, não-docente, dos demais itens de custo e total da modalidade educação precoce (EP) e as respectivas diferenças (R\$ e %) a maior para a EEEB – 2008.

	Docentes	Não-docentes	Demais itens de custo	Custo-aluno EP (total)
EEEB	R\$ 14.031,57	R\$ 12.546,88	R\$ 3.850,74	R\$ 30.429,19
EEES	R\$ 5.378,54	R\$ 3.585,67	R\$ 1.968,92	R\$ 10.933,13
Diferença	R\$ 8.653,03	R\$ 8.961,21	R\$ 1.881,82	R\$ 19.496,06
	44,38%	45,96%	9,65%	100%

Fonte: dados da pesquisa.

A verdade é que a participação dos docentes na diferença de custo entre a EEEB e a EEES está diretamente relacionada à diferença entre os não-docentes, a qual é a mesma em todos os casos (R\$ 8.961,21)³⁴⁹. Nesse sentido, embora o número de alunos por docente ainda continue como determinante mais importante, a diferença tende a ser maior nas modalidades onde o custo-aluno docente é mais elevado. A participação dos docentes DMU de 66,88% (R\$ 21.892,68) e dos CT de 71,49% (R\$ 27.185,91) tem a ver com o alto custo-aluno total em cada uma destas modalidades: R\$ 58.849,89 (DMU) e R\$ 57.437,88 (CT) na EEEB; e R\$ 26.114,18 (DMU) e R\$ 19.408,94 (CT) na EEES. Já na modalidade DM e EP, as participações de 4,66% e 44,38% tem a ver com os custos mais baixos nestas modalidades: R\$ 30.462,71 (DM) e R\$ 30.429,19 (EP); e R\$ 19.089,38 (DM) e R\$ 10.933,13 (EP). Nesse sentido, então, o número de alunos por não-docentes (4,88 na EEEB e 15,82 na EEES) não pesa na análise.

³⁴⁹ Isso se deve a uma das limitações dos procedimentos metodológicos desta pesquisa de custo, a saber: impossibilidade de calcular os não-docentes de acordo com a realidade de atuação dos mesmos junto a cada uma das modalidades tal qual se fez com os docentes. Conforme já afirmado, a alternativa foi ratear a massa salarial geral do conjunto dos não-docentes de cada escola de forma proporcional ao número de alunos de cada modalidade. Ao fazer isso, claro, o custo-aluno não-docente é exatamente o mesmo em cada modalidade (R\$ 12.546,88 na EEEB e R\$ 3.585,67 na EEES).

Demais itens de custo

Os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviço de terceiros; água/esgoto energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]; prédio; e terreno) tem participação modesta em ambas as escolas: 8,89% na EEEB e 13,52% na EEES. Ao desagregar os demais itens de custo, observa-se relativa proximidade em termos percentuais nas duas escolas, à exceção do material permanente que na EEES atinge 8,34%, conforme mostra o Gráfico 5.5.1.

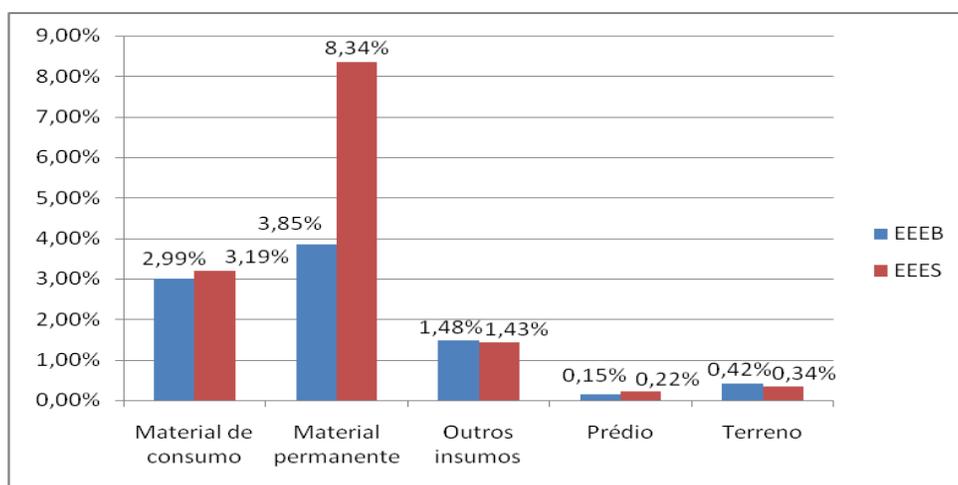


Gráfico 5.5.1– Participação dos demais itens de custo da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) no custo -aluno total – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Mas para entender melhor cada um dos itens de custo, é importante ter em conta também os valores monetários, conforme mostra a Tabela 5.5.14. Em todos, a EEEB apresenta valores superiores aos da EEES, à exceção do material permanente³⁵⁰. Em princípio, pode-se supor que tal exceção seja resultado do esforço político dos governos locais de prover a EEES com equipamentos complexos. Mas as visitas de observação às escolas mostraram claramente que a EEEB é mais bem equipada que a EEES, em especial quando se leva em conta a quantidade de alunos (195 na EEEB e 348 na EEES).

³⁵⁰ Atente-se que a diferença indicada na Tabela 5.5.14 a mais é a diferença a favor da EEEB (isso explica, então, o sinal negativo no item material permanente, já que é o único em que a EEES supera a EEEB).

Tabela – 5.5.14 – Valor total de cada um dos demais itens de custo e total da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno	TOTAL
EEEB	R\$ 253.000,00	R\$ 325.000,00	R\$ 124.717,09	R\$ 13.000,00	R\$ 35.177,50	R\$ 750.894,59
EEES	R\$ 161.500,00	R\$ 423.000,00	R\$ 72.454,30	R\$ 11.000,00	R\$ 17.229,66	R\$ 685.183,96
Diferença	R\$ 91.500,00	-R\$ 98.000,00	R\$ 52.262,79	R\$ 2.000,00	R\$ 17.947,83	R\$ 65.710,62

Fonte: dados da pesquisa.

Aliás, quando os montantes de custo são divididos pelo número de alunos da EEEB (195) e da EEES (348), o resultado é um custo-aluno mais elevado para a primeira em todos os itens de custo. E o material de consumo é o que tem maior participação na diferença total de custo-aluno do conjunto dos itens: R\$ 833,36 (ver Tabela 5.5.15). Este valor é quase o dobro da diferença do material permanente e dos outros insumos. Vale registrar a modesta participação dos itens prédio e terreno no custo-aluno.

Tabela 5.5.15 – Custo-aluno de cada um dos demais itens de custo e total da escola de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	Material de consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno	TOTAL
EEEB	R\$ 1.297,44	R\$ 1.666,67	R\$ 639,57	R\$ 66,67	R\$ 180,40	R\$ 3.850,74
EEES	R\$ 464,08	R\$ 1.215,52	R\$ 208,20	R\$ 31,61	R\$ 49,51	R\$ 1.968,92
Diferença	R\$ 833,36	R\$ 451,15	R\$ 431,37	R\$ 35,06	R\$ 130,89	R\$ 1.881,82

Fonte: dados da pesquisa.

É ainda possível desagregar, conforme mostra a Tabela 5.5.16, o item de custo outros insumos, que é resultado dos seguintes subitens: serviço de terceiros; água/esgoto; energia elétrica; telefonia fixa; internet banda larga; e gás GLP.

Tabela 5.5.16 – Valor total de cada um dos subitens que compõem o item *outros insumos* e diferença entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	Serviço de terceiros	Água e esgoto	Energia elétrica	Telefonia fixa e internet banda larga	Gás GLP	TOTAL
						R\$
EEEB	R\$ 2.877,06	R\$ 52.529,16	R\$ 66.719,20	R\$ 1.005,67	R\$ 1.586,00	124.717,09
EEES	R\$ 3.917,42	R\$ 48.994,28	R\$ 14.770,90	R\$ 2.026,70	R\$ 2.745,00	R\$ 72.454,30
Diferença	-R\$ 1.040,36	R\$ 3.534,88	R\$ 51.948,30	-R\$ 1.021,03	-R\$ 1.159,00	R\$ 52.262,79

Fonte: dados da pesquisa.

A EEES leva vantagem sobre a EEEB em três subitens: serviço de terceiros (R\$ 3.917,42 contra R\$ 2.877,06); telefonia fixa e internet banda larga (R\$ 2.026,70 contra R\$ 1.005,67); e gás GLP (R\$ 2.745,00 contra R\$ 1.586,00). Isso não deixa de ser curioso quando se tem em conta a vantagem da EEEB sobre a EEES. No entanto, a diferença a mais para a EEEB de R\$ 51.948,30 quanto à energia elétrica supera muito todas as “vantagens” anteriores da EEES. Em termos percentuais, isso significa que a EEEB supera em 351,59% a EEES no quesito energia elétrica. Mas os números ficam mais impressionantes quando os mesmos são divididos pela quantidade de alunos e, claro, resultam no custo-aluno de cada um dos subitens na EEEB e na EEES (ver Tabela 5.5.17).

Tabela 5.5.17 – Custo-aluno de cada um dos subitens que compõem o item *outros insumos* e diferença entre as escolas de educação especial de Brasília (EEEB) e da Samambaia (EEES) – 2008.

	Serviço de terceiros	Água e esgoto	Energia elétrica	Telefonia fixa e banda larga	GLP	TOTAL
EEEB	R\$ 14,75	R\$ 269,38	R\$ 342,15	R\$ 5,16	R\$ 8,13	R\$ 639,57
EEES 1	R\$ 11,26	R\$ 140,79	R\$ 42,45	R\$ 5,82	R\$ 7,89	R\$ 208,20
Diferença	R\$ 3,50	R\$ 128,59	R\$ 299,70	-R\$ 0,67	R\$ 0,25	R\$ 431,37

Fonte: dados da pesquisa.

O custo-aluno do item outros insumos desagregado, embora tenha pouca participação no custo-aluno total da EEEB e da EEES, mostra de forma clara como o custo-aluno na educação especial é bem mais elevado que as outras etapas; afinal de contas, o conjunto de subitens resulta em R\$ 639,57 na EEEB e R\$ 208,20 na EEES. O destaque fica por conta do custo-aluno água e esgoto e da energia elétrica. Na EEEB, por exemplo, o subitem água e esgoto atinge R\$ 269,38; ou seja, R\$ 269,38 por cada um dos 195 alunos da EEEB no ano de 2008. A EEES fica bem abaixo, mas ainda com R\$ 140,70 por aluno-ano. Já quanto à energia elétrica, é possível que tenha ocorrido algum erro de lançamento na publicação do governo do Distrito Federal que foi referência para coleta³⁵¹. É que a EEEB apresenta custo-aluno energia elétrica de R\$ 342,15 ao passo que a EEES apenas R\$ 42,45. Mesmo tendo em conta a complexidade quando se trata de custos, vale considerar seriamente a possibilidade de erro de lançamento.

5.6 - Todas as etapas e modalidades da Educação Básica: buscando uma síntese

Esta seção contempla análise acerca de todas as escolas da amostra nas duas regiões administrativas (Brasília e Samambaia). Inicia-se com a apresentação de uma certeza e várias contradições envolvidas nos determinantes de custo. Em seguida, o custo-aluno desta pesquisa e de outras são contrastados com o que estabeleceu o Fundef e estabelece o Fundeb em termos de fatores de ponderação para as etapas e modalidades da educação básica. Por fim, alguns aspectos das condições tangíveis de oferta educacional (pintura; piso e revestimento; telhado, calhas e teto; muro; instalações elétrica e hidráulica; área externa ao prédio escolar e área verde; e quadra de esportes), resultantes de observações nas escolas, são apresentados.

Determinantes de custo: certezas e contradições

É fundamental em uma análise de custo a identificação dos determinantes de custo, bem como o grau de influência e as exceções dos mesmos. Os determinantes de custo-aluno que farão parte da breve análise a seguir são: número de alunos por funcionário; tempo de serviço de funcionários; e alguns itens da categoria *demais itens de custo*.

³⁵¹ Provavelmente, os valores indicados são referentes a duas escolas que funcionam no mesmo prédio. Como o documento referência para a coleta não desagregou os dados, optou-se por tratá-los na íntegra.

Qual seria, então, o determinante mais importante do custo-aluno? A resposta à pergunta é simples: número de alunos por funcionário (docente e não-docente). Portanto, a lógica geral é: quanto menor for o número de alunos por funcionário, mais elevado o custo-aluno. Em Brasília, a média do custo-aluno de todas as escolas, incluindo a de educação especial, é de R\$ 7.413,38 com 9,52 alunos por funcionário. Na Samambaia, a mesma situação apresenta os seguintes dados: R\$ 3.848,89 de custo-aluno e 16,01 alunos por funcionário. Sem a inclusão da educação especial, Brasília tem as seguintes médias: custo-aluno de R\$ 5.307,82 e 13,00 alunos por funcionário; já Samambaia, R\$ 3.234,56 de custo-aluno e 18,45 alunos por funcionário. O Gráfico 5.6.1 mostra estes dados.

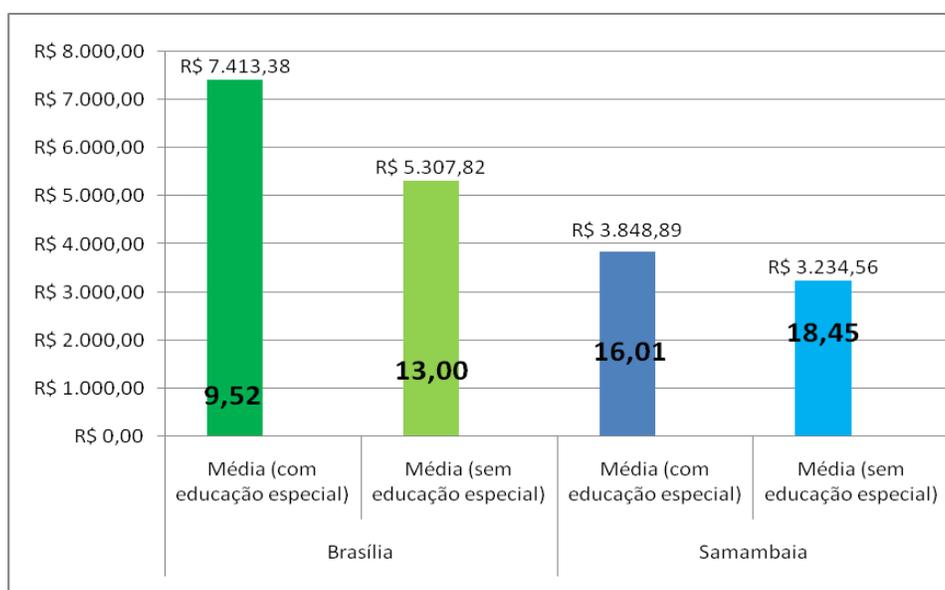


Gráfico 5.6.1 – Média do custo-aluno total (com e sem educação especial) número de alunos por funcionário em Brasília e na Samambaia – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

A lógica geral é 100% aplicável nas comparações intra-região. Ou seja, na comparação dentro das regiões administrativas de Brasília e da Samambaia, o custo-aluno aumenta à medida que o número de alunos por funcionário diminui. Atente-se, inclusive, que o número de alunos é tão determinante que conduz, na Samambaia, a ECS (R\$ 5.214,35 e 12,2 alunos por funcionário) a um custo superior ao da EEIS (R\$ 4.784,46 e 13,30 alunos por funcionário). Ou seja, uma escola de 1ª a 4ª com custo-aluno mais elevado que o de uma de educação infantil. Mas quando

a análise considera o cruzamento entre escolas de regiões diferentes, a lógica é apenas quase “perfeita”. É que há duas exceções.

Tabela 5.6.1 - Custo-aluno total e número de alunos por funcionário nas escolas de Brasília e da Samambaia - 2008.

Região Administrativa	Escolas	Custo-aluno total	Alunos por funcionário
Brasília	EEIB (Educação Infantil)	R\$ 7.237,82	8,39
	ECB (1ª a 4ª)	R\$ 6.176,51	10,23
	EEFB1 (5ª a 8ª)	R\$ 4.696,44	15,39
	EEFB2 (5ª a 8ª)	R\$ 4.993,43	14,74
	EEMB (Ensino Médio)	R\$ 5.289,73	12,90
	EEEB (Educação Especial)	R\$ 43.337,46	1,71
	<i>Média (com educação especial)</i>	<i>R\$ 7.413,38</i>	<i>9,52</i>
	<i>Média (sem educação especial)</i>	<i>R\$ 5.307,82</i>	<i>13,00</i>
Samambaia	EEIS (Educação Infantil)	R\$ 4.784,46	13,30
	ECS (1ª a 4ª)	R\$ 5.214,35	12,12
	EEFS1 (5ª a 8ª)	R\$ 3.184,75	17,78
	EEFS2 (5ª a 8ª)	R\$ 2.176,11	24,70
	EEMS (Ensino Médio)	R\$ 2.880,56	21,51
	EEES (Educação Especial)	R\$ 14.566,19	4,83
	<i>Média (com educação especial)</i>	<i>R\$ 3.848,89</i>	<i>16,01</i>
	<i>Média (sem educação especial)</i>	<i>R\$ 3.234,56</i>	<i>18,45</i>

Fonte: dados da pesquisa.

A primeira exceção advém da comparação entre a EEFB2 (R\$ 4.993,43 e 14,74 alunos por funcionário) e a EEIS (R\$ 4.784,46 e 13,30 alunos por funcionário). É possível que o tempo de serviço dos funcionários nas duas escolas (15,97 na EEFB2 e 13,67 na EEIS) explique a não aplicação da lógica geral (menos alunos por funcionário igual a custo-aluno mais elevado). Conforme mostra o Gráfico 5.6.2, a diferença de salário anual médio a favor da EEFB2 é de R\$ 4.754,37. Tendo-se esta média como sendo o valor recebido a mais em um ano por cada um dos 76 funcionários da EEFB2, o montante a mais seria de R\$ 361.332,24 (R\$ 4.754,37 x 76). Ao se

dividir este total pelos 1.120 alunos da EEFB2, o resultado é R\$ 322,62, valor que superaria a diferença de custo entre as duas escolas em pauta.

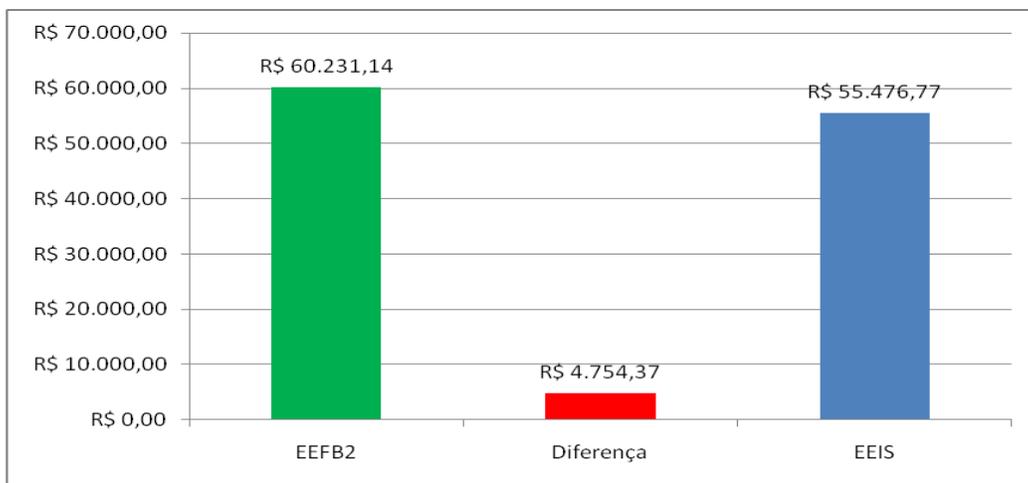


Gráfico 5.6.2 – Média salarial anual dos funcionários (docentes e não-docentes) da escola de séries finais do ensino fundamental de Brasília (EEFB2) e da escola de educação infantil da Samambaia (EEIS) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: as médias constantes neste gráfico são referentes a todos os docente e não-docentes, e não à média das duas categorias.

Já a segunda exceção advém da comparação entre a EEMB (R\$ 5.289,73 e 12,90 alunos por funcionário) e a ECS (R\$ 5.214,35 e 12,12 alunos por funcionário). Aqui também, a diferença de tempo de serviço dos funcionários nas duas escolas (15,62 na EEMB e 15,33 na ECS), embora pequeno, resulta em R\$ 1.751,68 a mais por ano para os funcionários da EEMB. Tendo-se esta média como sendo o valor recebido a mais em um ano por cada um dos 89 funcionários da EEMB, o montante a mais seria de R\$ 155.899,87 (R\$ 1.751,68 x 89). Ao se dividir este total pelos 1.148 alunos da EEMB, tem-se como resultado R\$ 135,80, valor maior que a diferença de R\$ 75,38 (R\$ 5.289,73 da EEMB menos R\$ 5.214,35 da ECS).

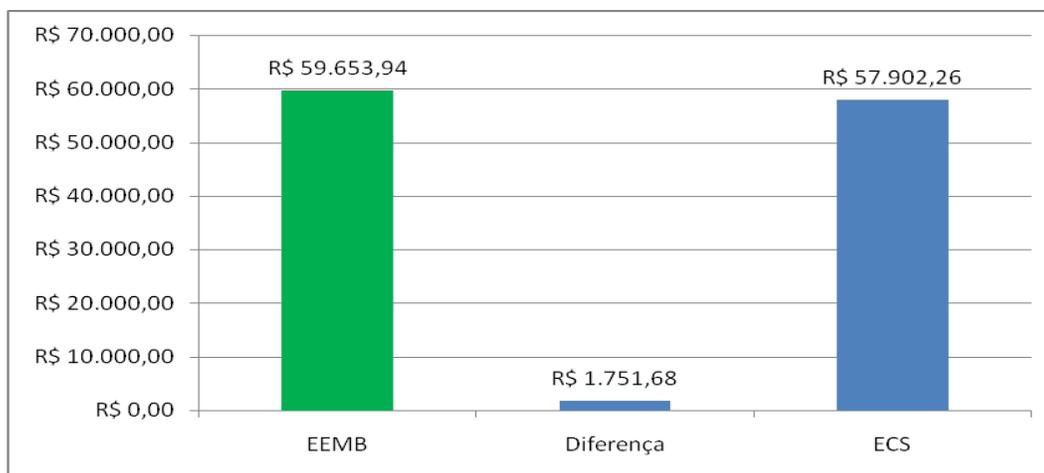


Gráfico 5.6.3 – Média salarial anual dos funcionários (docentes e não-docentes) da escola de ensino médio de Brasília (EEMB) e da escola de séries iniciais do ensino fundamental da Samambaia (ECS) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: as médias constantes neste Gráfico são referentes a todos os docentes e não-docentes, e não à média das duas categorias.

Ainda que os valores a mais (R\$ 322,62 para a primeira e R\$ 135,80 para a segunda exceção) sejam médias gerais, e que seguramente não se aplicam ao custo-aluno de forma linear, não deixam de ser referências importantes para explicar o porquê das escolas EEFB2 e da EEMB (com médias superiores de alunos por funcionário) apresentarem custo-aluno mais elevado que na EEIS e na ECS (com médias inferiores de alunos por funcionário). Enfim, as duas exceções mostram, mais uma vez, a complexidade envolvida na análise de custo-aluno, pois, há situações nas quais elementos em geral menos importantes se tornam determinantes em outras, no caso o tempo de serviço dos funcionários que se reflete no nível salarial.

E é justamente o tempo de serviço dos funcionários (docentes e não-docentes), obviamente menos expressivo que o número de alunos por funcionário, o segundo determinante de custo a ser analisado. Diante do que tem mostrado os planos de cargos e salários, a lógica geral é a seguinte: funcionários com mais tempo de serviço percebem salários mais altos (desde que equiparadas as condições “cargo” e “formação”). As médias de salário anual e de tempo de serviço de docentes e não-docentes das escolas como um todo confirmam tal lógica, conforme mostra o Gráfico 5.6.4. As médias salariais de docentes (R\$ 66.868,69) e não-docentes (R\$ 55.345,18) das escolas de Brasília correspondem aos tempos de serviço de 14,29 e 17,52 anos, respectivamente. As médias salariais anuais de docentes (R\$ 59.466,42) e não-docentes (R\$ 50.308,56) da Samambaia são inferiores às de Brasília e correspondem a tempos de serviço de

9,46 e 13,74 anos, respectivamente. Mas a lógica geral só é confirmada nas seguintes situações: quando as duas regiões são comparadas como um todo; e quando a comparação é entre os docentes da Samambaia, desde que a EEES seja excluída. Ou seja, a equivalência entre maiores salários e tempo de serviço de docentes e não-docentes não se aplica a todas as comparações

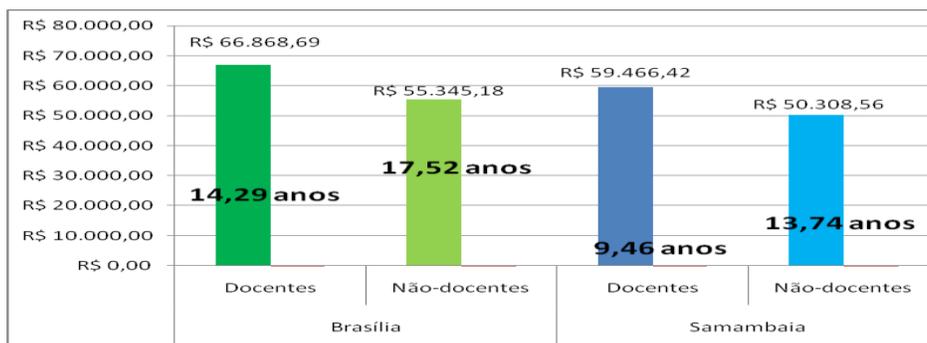


Gráfico 5.6.4 – Média salarial anual e de tempo de serviço de docentes e não-docentes das escolas de Brasília e da Samambaia – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

E há exemplos da não coincidência entre tempo de serviço e média salarial anual nas duas regiões. Em Brasília, a ECB tem a maior média de tempo de serviço (17,57 anos dos docentes e 18,26 anos dos não-docentes), mas as médias salariais anuais mais elevadas estão na EEEB (13,83 anos dos docentes e 17,40 anos dos não-docentes). Na Samambaia, por sua vez, os não-docentes da ECS tem a maior média de tempo de serviço (16,00 anos) e média salarial anual de R\$ 50.750,91, menor que a da EEMS (R\$ 55.357,37) com 12,68 anos de tempo de serviço.

Pois bem, mas por que tal “distorção”? Antes de tudo, é necessário deixar claro que, diante das limitações dos dados disponíveis, não é possível emitir resposta precisa a esta pergunta. Portanto, o máximo que se pode apresentar são suposições. A primeira suposição é que a titulação e as gratificações incorporadas fizeram diferença. Nos últimos anos, a quantidade de docentes com especialização, mestrado e até doutorado têm aumentado. Porém, além de tais razões não parecerem suficientes para explicar as significativas diferenças, as mesmas não podem ser aplicadas aos não-docentes, uma vez que as titulações citadas entre eles são mínimas. A segunda suposição é que a folha de pagamento continha erros. Por fim, uma terceira possibilidade (suposição) seria em relação à carga horária de trabalho do pessoal, mas não é; e isso porque todos os trabalhadores são de 40 horas semanais. De qualquer forma, ainda que a lógica geral (mais tempo de serviço igual a salário anual mais alto) tivesse sido constatada em

cada uma das comparações, e não apenas nas médias gerais (por categoria e região), nada seria alterado em termos da pouca influência do tempo de serviço no custo-aluno total.

Tabela 5.6.2 – Média salarial anual e de tempo de serviço (TS) de docentes e não-docentes das escolas e de Brasília e da Samambaia - 2008.

Escolas	Docentes		Não-docentes	
	Salário anual	TS	Salário anual	TS
EEIB (Educação Infantil)	R\$ 68.195,72	14,63	R\$ 48.742,52	17,40
ECB (1ª a 4ª)	R\$ 65.920,50	17,57	R\$ 49.447,87	18,26
EEFB1 (5ª a 8ª)	R\$ 62.495,61	13,63	R\$ 56.374,37	17,71
EEFB2 (5ª a 8ª)	R\$ 67.858,54	14,77	R\$ 51.694,28	17,24
EEMB (Ensino Médio)	R\$ 61.019,47	13,87	R\$ 58.193,14	17,50
EEEB (Educação Especial)	R\$ 70.722,90	13,83	R\$ 61.166,05	17,40
<i>Média (Brasília)</i>	<i>R\$ 66.868,69</i>	<i>14,29</i>	<i>R\$ 55.345,18</i>	<i>17,52</i>
EEIS (Educação Infantil)	R\$ 63.354,56	11,83	R\$ 47.240,89	15,59
ECS (1ª a 4ª)	R\$ 67.863,06	14,39	R\$ 50.750,91	16,00
EEFS1 (5ª a 8ª)	R\$ 55.250,49	8,20	R\$ 47.889,87	10,96
EEFS2 (5ª a 8ª)	R\$ 53.056,12	7,53	R\$ 43.885,54	13,37
EEMS (Ensino Médio)	R\$ 57.021,95	9,04	R\$ 55.357,37	12,68
EEES (Educação Especial)	R\$ 62.720,73	8,24	R\$ 56.718,76	13,64
<i>Média (Samambaia)</i>	<i>R\$ 59.466,42</i>	<i>9,46</i>	<i>R\$ 50.308,56</i>	<i>13,74</i>

Fonte: dados da pesquisa.

O terceiro determinante de custo a ser considerado é a categoria demais itens de custo, como se sabe, formada pelos seguintes itens de custo: material de consumo; material permanente; outros insumos (serviços de terceiros, energia elétrica, água/esgoto, telefone, internet banda larga e gás GLP); prédio; e terreno. Em síntese: são todos os itens, à exceção do custo de pessoal (docente e não-docente). E conforme mostra a Tabela 5.6.3, a média de participação do item é mais acentuada nas escolas de Brasília (12,79% e 14,66% com e sem educação especial) do que nas escolas da Samambaia (10,02% e 9,12% com e sem educação especial). Atente-se que, em Brasília, o percentual de participação é maior sem a educação especial; já na Samambaia, ocorre o contrário. De qualquer forma, os percentuais que os demais itens de custo atingem mostram a alta participação do item custo de pessoal. Tal fato não é surpresa, pois todos os estudos de custo-aluno realizados no Brasil de 1970 a 2007 - e que

compõem a revisão de literatura desta tese – também registram elevada participação do item de custo de pessoal, à exceção de algumas escolas que apenas confirmam a regra. Bem, mesmo não sendo surpresa a participação do custo de pessoal, está mais que na hora de discutir os porquês de tal fato. É que, mesmo no caso do Distrito Federal, onde os salários são bem mais elevados do que a média nacional, o custo-aluno do que sobrou “comprova” a pobreza material das escolas.

No entanto, pode-se também reafirmar que *a pobreza é mais pobre nas escolas da amostra da Samambaia*, haja vista que a média dos demais itens de custo nesta é de R\$ 385,80 contra R\$ 948,05 nas escolas de Brasília, quando se tem em conta a educação especial em ambas, conforme mostra a Tabela 5.6.3.

Tabela 5.6.3 - Custo-aluno total, custo-aluno *demais itens* de custo e participação percentual deste no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia e média geral e por região - 2008.

RA	Escolas	Custo-aluno total	Demais itens de custo	
			Custo-aluno demais insumos	Participação % no custo-aluno total
Brasília	EEIB (Educação Infantil)	R\$ 7.237,82	R\$ 856,02	11,82
	ECB (1ª a 4ª)	R\$ 6.176,51	R\$ 606,01	9,81
	EEFB1 (5ª a 8ª)	R\$ 4.696,44	R\$ 841,53	17,92
	EEFB2 (5ª a 8ª)	R\$ 4.993,43	R\$ 906,32	18,15
	EEMB (Ensino Médio)	R\$ 5.289,73	R\$ 664,99	12,57
	EEEB (Educação Especial)	R\$ 43.337,46	R\$ 3.850,74	8,89%
	<i>Média (com Ed. Especial)</i>	<i>R\$ 7.413,38</i>	<i>R\$ 948,05</i>	<i>12,79%</i>
	<i>Média (sem Ed. Especial)</i>	<i>R\$ 5.307,83</i>	<i>R\$ 777,92</i>	<i>14,66%</i>
Samambaia	EEIS (Educação Infantil)	R\$ 4.784,46	R\$ 517,02	10,81
	ECS (1ª a 4ª)	R\$ 5.214,35	R\$ 436,70	8,37
	EEFS1 (5ª a 8ª)	R\$ 3.184,75	R\$ 247,78	7,78
	EEFS2 (5ª a 8ª)	R\$ 2.176,11	R\$ 216,07	9,93
	EEMS (Ensino Médio)	R\$ 2.880,56	R\$ 264,05	9,17
	EEES (Educação Especial)	R\$ 14.566,19	R\$ 1.968,92	13,52%
	<i>Média (com Ed. Especial)</i>	<i>R\$ 3.848,89</i>	<i>R\$ 385,80</i>	<i>10,02%</i>
	<i>Média (sem Ed. Especial)</i>	<i>R\$ 3.234,56</i>	<i>R\$ 295,05</i>	<i>9,12%</i>

Fonte: dados da pesquisa.

Ainda com foco na participação percentual dos demais itens de custo no custo-aluno total, observa-se que não há uma etapa que se destaque nas duas regiões ao mesmo tempo. A educação especial, por exemplo, tem a média mais elevada na Samambaia (13,52%), mas a

menor em Brasília (8,89%). Já em relação às escolas de 5ª a 8ª, Brasília se destaca: 17,92% (EEFB1) e de 18,15% (EEFB2) contra 8,08% (EEFS1) e 7,29% (EEFS2).

E ao desagregar o item demais itens de custo, visualiza-se de forma mais clara a pobreza deste e as desigualdades entre as escolas das regiões administrativas de Brasília e da Samambaia. A pobreza dos itens pode ser constatada nas médias gerais (das escolas das duas regiões em conjunto) da Tabela 5.6.4, que mostra as escolas com e sem educação especial: material de consumo (R\$ 154,72 e R\$ 119,56); material permanente (R\$ 270,56 e R\$ 206,60); outros insumos (R\$ 128,27 e R\$ 114,70); terreno (R\$ 12,47 e R\$ 10,64); e prédio (R\$ 18,98 e R\$ 14,50). A média de participação do item de custo terreno no custo-aluno total foi de menos de 1% cada um³⁵². Importante esclarecer também que o material de consumo foi imputado em 3% do custo-aluno total. Portanto, dar-se-á mais atenção aos itens material permanente e outros insumos. Aquele em função da rigorosa pesquisa de mercado realizada, e este (outros insumos) porque os dados foram coletados de uma portaria (publicada pelo Governo do Distrito Federal), a qual se supõe que resultou de acurada pesquisa por parte dos técnicos do governo.

Tabela 5.6.4 - Custo-aluno de cada um dos itens que compõem a categoria *demais itens de custo* (material de consumo, material permanente, outros insumos, prédio e terreno) e média geral e por região (Brasília e Samambaia) – 2008.

RA	Escolas	Material consumo	Material permanente	Outros insumos	Prédio	Terreno
Brasília	EEIB	R\$ 217,10	R\$ 300,52	R\$ 250,32	R\$ 46,63	R\$ 41,45
	ECB	R\$ 192,74	R\$ 215,08	R\$ 153,20	R\$ 25,14	R\$ 19,85
	EEFB1	R\$ 144,88	R\$ 199,31	R\$ 452,51	R\$ 17,72	R\$ 27,11
	EEFB2	R\$ 150,00	R\$ 598,75	R\$ 115,45	R\$ 10,71	R\$ 31,41
	EEMB	R\$ 158,54	R\$ 358,01	R\$ 109,09	R\$ 8,71	R\$ 30,64
	EEEB	R\$ 1.297,44	R\$ 1.666,67	R\$ 639,57	R\$ 66,67	R\$ 180,40
	<i>Média (c/ Ed. Esp.)</i>	<i>R\$ 223,59</i>	<i>R\$ 466,45</i>	<i>R\$ 202,24</i>	<i>R\$ 17,60</i>	<i>R\$ 38,16</i>
	<i>Média (s/Ed. Esp.)</i>	<i>R\$ 160,66</i>	<i>R\$ 396,11</i>	<i>R\$ 176,61</i>	<i>R\$ 14,73</i>	<i>R\$ 29,83</i>
Samambaia	EEIS	R\$ 143,59	R\$ 97,01	R\$ 245,48	R\$ 17,09	R\$ 13,84
	ECB	R\$ 156,40	R\$ 147,78	R\$ 112,12	R\$ 12,32	R\$ 8,08
	EEFS1	R\$ 95,54	R\$ 69,64	R\$ 66,38	R\$ 8,93	R\$ 7,29
	EEFS2	R\$ 65,20	R\$ 81,57	R\$ 56,98	R\$ 6,46	R\$ 5,87
	EEMS	R\$ 86,49	R\$ 124,32	R\$ 45,56	R\$ 5,41	R\$ 2,27
	EEES	R\$ 464,08	R\$ 1.215,52	R\$ 208,20	R\$ 31,61	R\$ 49,51
	<i>Média (c/ Ed. Esp.)</i>	<i>R\$ 116,93</i>	<i>R\$ 163,07</i>	<i>R\$ 87,68</i>	<i>R\$ 9,66</i>	<i>R\$ 8,45</i>
	<i>Média (s/Ed. Esp.)</i>	<i>R\$ 97,04</i>	<i>R\$ 102,74</i>	<i>R\$ 80,77</i>	<i>R\$ 8,40</i>	<i>R\$ 6,10</i>
<i>Média Geral (c/ Ed. Esp.)</i>		<i>R\$ 154,72</i>	<i>R\$ 270,56</i>	<i>R\$ 128,27</i>	<i>R\$ 12,47</i>	<i>R\$ 18,98</i>
<i>Média Geral (s/ Ed. Esp.)</i>		<i>R\$ 119,56</i>	<i>R\$ 206,60</i>	<i>R\$ 114,70</i>	<i>R\$ 10,64</i>	<i>R\$ 14,50</i>

Fonte: dados da pesquisa. Nota: com Educação Especial = (c/ Ed. Esp.); sem Educação Especial = (s/Ed. Esp.).

³⁵² Quanto a prédio e terreno, vale lembrar que os mesmos foram coletados de forma bastante precária.

Quanto ao material permanente, não há dúvida de que a EEFB2 com seus R\$ 598,75 por aluno-ano se destaca. Este custo-aluno é resultado da divisão de R\$ 670.600,00 por 1.120 alunos. Ainda que se leve em consideração que a vida útil foi padronizada em três anos para todo e quaisquer tipos de material permanente, o montante impressiona. Obviamente, não se pode descartar o fato de na EEFB2 100% do material permanente ter sido devidamente incorporado ao patrimônio da Secretaria de Educação do DF, ao contrário do que acontece em todas as outras escolas da amostra de Brasília e da Samambaia³⁵³.

Bem, o fato é que a EEFB2 dispõe de: a) laboratórios de ciências com bancadas de madeira de lei e uma interessante variedade de equipamentos (microscópios; conjuntos anatômicos do corpo humano; pranchas de anatomia humana, botânica e ecologia; estufas para reprodução de ecossistemas) em excelente estado de conservação e funcionamento; b) aparelhos e equipamentos domésticos modernos (enceradeira, aspiradores de pó, fornos elétricos, além dos tradicionais fogões, geladeiras, batedeiras, liquidificadores). Pode-se mesmo dizer que a EEFB2 tem uma mini-oficina própria (esmeril eletrônico; dobradeira de chapa; torno elétrico; serra de fita com motor de $\frac{3}{4}$ com peso aproximado de 95 kg; serra elétrica; furadeira; e outros) que é acionada imediatamente para realização de reparos quando necessário. Há ainda 25 ventiladores de teto semi-novos, o que faz enorme diferença no clima quente e seco do Distrito Federal, em especial no período de maio a setembro. Enfim, a lista de vantagens é imensa. Tal feliz realidade é muito interessante, pois vai de encontro à afirmação de que as escolas públicas pararam no tempo. Portanto, aquela história de que se alguém ficasse congelado durante 50 anos e despertasse numa escola se sentiria em casa, na EEFB2 isso não aconteceria, pelo menos em relação ao material permanente. Talvez possa se afirmar que a EEFB2 é uma exceção à lógica da pobreza das escolas em relação aos recursos materiais.

As desigualdades são tão marcantes que quaisquer comparações colocariam as demais escolas como “pobres coitadas”. Contudo, talvez mais importante do que comparar a EEFB2 com as outras escolas de forma específica seja discutir a origem e as conseqüências de tal realidade. A origem, pelo que tudo indica, está ligada à existência de uma organizada e

³⁵³ Registraram-se os materiais permanentes não listados no documento *Livro de Patrimônio* por intermédio de checagem de todas as salas das escolas. No entanto, não se descarta a possibilidade de “ausências” a este respeito, à exceção da EEFB2, justamente porque nesta, além de todos os materiais terem sido devidamente listados no livro de patrimônio, o diretor fez questão de mostrar, absolutamente, todos os espaços, sem exceção. Isso possibilitou até mesmo a inclusão de materiais com “problemas burocráticos” para incorporação. *Nota: o que foi realizado na EEFB2 é um exemplo a ser seguido em futuras pesquisas de custo. Enfim, se for para incluir o material permanente, que isso seja feito de forma “correta” e completa.*

mobilizada Associação de Pais e Mestres (APM). É bastante provável que parte significativa do material permanente adquirido (compra ou doação) se deve às ações da APM. E caso isso seja fato na EEFB2, os recursos financeiros mobilizados pela comunidade fizeram, sim, muita diferença, afinal de contas, o item material permanente nesta escola participa com 12% no custo-aluno total³⁵⁴. Mas daí a sugerir de forma veemente, como faz o atual Governo do Distrito Federal, que isso daria certo em todo tempo e lugar, sinceramente, é desconhecer os diferentes contextos nos quais estão e se constituem as escolas públicas do Distrito Federal (DF). Basta lembrar que há hoje mais de 30 regiões administrativas no DF, cada uma com problemas, desafios e carências no campo educacional, por vezes, bastante específicas. E para focar num contexto conhecido, no caso o da Samambaia, faz-se mister destacar, repetir e enfatizar que, em nenhuma das escolas desta região que compõem a amostra desta pesquisa existe APM. E não existe mesmo, nem organizada, nem desorganizada. O motivo é simples: todas as tentativas fracassaram! E fracassaram, não só porque a comunidade é incapaz de contribuir financeiramente, mas sobretudo porque os esforços de parcerias para conseguir doações também não funcionaram. Segundo informações obtidas nas escolas, ao buscar “ajuda” junto às empresas, uma pergunta era sempre feita: onde fica a escola? E ao constatar que a localização não era boa (leia-se não era boa para “lucrar” de alguma forma), ou seja, numa periferia urbana, em geral, a ajuda que poderia ser vultosa e sistemática se resume a uma “esmolinha” sem compromissos e laços futuros. Obviamente, que, em casos bastante específicos (por exemplo, envolvimento de políticos), empresários podem “agir” na Samambaia. Mas como casos específicos são exceções, só confirmam a regra de que as parcerias não servem para a atual realidade da Samambaia.

Nesse sentido, antes da adoção da APM e das parcerias como panacéia para os males da escola devido à falta de verbas públicas, faz-se mister discussão séria das conseqüências a médio e longo prazos para regiões como a Samambaia. É que o sucesso da EEFB2 em arrecadar recursos e transformá-los em materiais permanentes é diretamente proporcional à desresponsabilização do poder público para com a educação. Ou seja, não é necessariamente resultado de mobilização da comunidade escolar, e sim uma ação quase que isolada dos gestores

³⁵⁴ Atente-se que a diferença entre fonte e custo abordada nesta tese está mantida. Ou seja, o que foi afirmado aqui em relação aos recursos arrecadados pela APM não é contraditório com a lógica dos custos serem cobertos pelas fontes, e muito menos com o fato do custo ser um conceito de natureza econômica. A assertiva sobre a influência dos recursos financeiros da APM sobre os materiais permanentes se refere ao fato dos mesmos terem sido materializados em custos na forma de máquinas, bancadas, microscópios, etc.

e de alguns “interessados” na escola ao longo de vários anos. Por outro lado, não há motivo para desconsiderar que a escola em pauta é considerada uma das melhores do Distrito Federal, inclusive quando as particulares estão inclusas, o que deve ser, sim, motivo de orgulho para aqueles que defendem a escola pública. Mas é preciso enfatizar: este sucesso, tido por muitos em função da poderosa APM (leia-se parcerias), não pode ser reproduzido de forma linear em outras escolas do Distrito Federal. Aliás, o sucesso da escola precisa ser creditado também aos docentes e não-docentes da EEFB2. Enfim, não é o volume arrecadado que precisa ser discutido, e sim o significado disso para uma rede com 645 escolas, a maioria das mesmas em regiões carentes, onde as pessoas sequer têm dinheiro para uma alimentação minimamente adequada. Ou seja, se a EEFB2 for tida como um modelo a ser seguido “cegamente”, não resta dúvida que nada mudará na educação básica pública do Distrito Federal.

Na EEMB, a participação do material permanente é de 6,77% no custo-aluno total, a qual, à exemplo da EEFB2, pode ser considerada alta. Mas a explicação aqui se deve à especificidade da etapa de atuação da escola, no caso ensino médio, e não à ação de uma entidade de direito privado, como no caso da APM na EEFB2. Como é sabido, a estrutura de uma escola de ensino médio tende a ser mais complexa do que a das outras etapas da educação básica. O quesito laboratório, por exemplo, demanda a aquisição de materiais permanentes bastante caros. E não se trata mais apenas do tradicional laboratório de ciências que servia para as aulas de biologia e química, mas sim laboratórios de informática preparados para atividades de vários campos do saber. A estrutura de educação física, artes e a biblioteca também contribuem para a elevação do percentual de participação do material permanente numa escola de ensino médio. Mas é imprescindível esclarecer que esta escola de ensino médio, por ser uma das melhores do Distrito Federal, tem sido contemplada com toda sorte de doações “inusitadas” e mesmo recursos extras por parte da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Como as doações, segundo informações obtidas nas escolas, são de órgãos públicos (distritais e federais), pode-se afirmar que neste caso a iniciativa privada – ao contrário do que acontece com a EEFB2 – não explica o sucesso no que concerne aos recursos materiais. Contudo, ainda assim há que se discutir os porquês dos recursos extras serem alocados nas escolas tidas como “melhores”, sendo a EEMB uma delas. É que se esta for outra lógica a ser incentivada, e em breve institucionalizada, cabe perguntar: e as “piores” escolas, quem financiará? Sim, pois, no caso das escolas da Samambaia, as supostas piores, além de não poderem contar com as APM,

também não teriam o poder público como financiador sério e responsável. Porém, registre-se que na EEMS, o item material permanente tem maior participação percentual no custo-aluno total (4,32%), o que ratifica o peso do item também na escola da Samambaia.

Já nas duas escolas de educação infantil, dada a baixa participação percentual do item material permanente no custo-aluno total (4,15% na EEIS e 2,03% na EEIS), supõe-se que isso se deve à pouca complexidade dos materiais permanentes na EEIB e à falta deles na EEIS. Ou seja, não é que os materiais não existam na EEIB, mas sim que não custam tanto quanto os das escolas de ensino médio. Mas não se pode descartar aqui o seguinte fato: o documento Livro de Patrimônio, referência principal – e quase única neste caso – dos materiais permanentes na EEIB, estava defasado. Isso é fato, pois as salas de aula são repletas de materiais não listados no livro de patrimônio e que foram incluídos apenas parcialmente devido a problemas “técnicos”. Na EEIS, por sua vez, ainda que a não incorporação de materiais permanentes exista, observa-se que o “problema” maior é a falta deles. Pode-se mesmo dizer que as salas de aula da EEIS são muito parecidas com as dos estabelecimentos de ensino que atendem alunos de 5^a a 8^a, a saber: apenas cadeiras, carteiras e a mesa do professor. Para fazer justiça, vale registrar que algumas salas na EEIS dispõem de um armário de ferro de duas portas. O problema é que este armário é famoso por se tornar pênsil após um ou dois anos de uso. A EEIS, aliás, é a escola com menor percentual de participação do material permanente no custo-aluno total dentre todas as escolas da amostra.

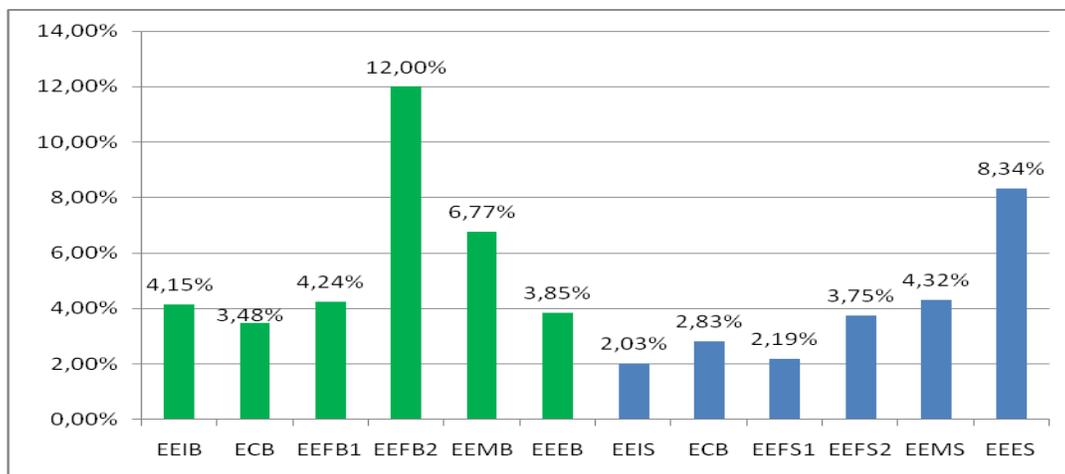


Gráfico 5.6.5 – Percentual de participação do item material permanente no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Devido à importância do item material permanente, faz-se mister apresentar algumas desigualdades de custo-aluno do material permanente entre as escolas de regiões diferentes. A distância entre o custo-aluno material permanente da EEFB2 (R\$ 598,75) e a de custo mais baixo na Samambaia, no caso a EEIS (R\$ 97,01), em termos percentuais é de 759,74% a mais para a primeira. Mesmo se a comparação for entre a EEFB2 (R\$ 598,75) e a ECS (R\$ 147,78), escola de maior custo na Samambaia, a diferença é de 305,15% a mais para a EEFB2. Já a escola de Brasília com menor custo no quesito material permanente, a EEFB1 (R\$ 199,31), quando comparada com a de maior custo da Samambaia, a ECS (R\$ 147,78), tem ainda vantagem de 34,87% a mais.

E quanto às desigualdades entre as escolas de uma mesma região? A comparação entre as escolas de 5ª a 8ª de Brasília (EEFB1 e EEFB2) conduz à seguinte conclusão: a EEFB2 tem custo-aluno material permanente 200,41% a mais que a EEFB1. A mesma comparação entre as escolas de 5ª a 8ª da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) resulta em apenas 17,13% a mais para a EEFS2. E se a comparação for entre as extremidades das etapas da educação básica (educação infantil e ensino médio)? Em ambas as regiões administrativas, o ensino médio tem custo-aluno material permanente mais elevado. Entre a EEMB (R\$ 358,01) e a EEIB (R\$ 300,52), a diferença percentual a mais para a primeira é de 19,13%. Entre a EEMS (R\$ 124,32) e a EEIS (R\$ 97,01), diferença percentual a mais para a primeira é de 28,15%. Porém, a surpresa não está no fato das escolas de ensino médio (EEMB e EEMS) superarem as de educação infantil (EEIB e EEIS) no quesito material permanente, mas sim a proximidade das diferenças: 19,13% entre EEMB e EEIB e 28,16% entre EEMS e EEIS. Ou seja, quando se trata do ensino médio e educação infantil, a distância percentual – e também monetária - entre as etapas é muito parecida nas duas regiões. Já em relação à comparação entre as escolas de educação infantil e de 1ª a 4ª no interior de cada região, observa-se o seguinte: em Brasília, a ECB (R\$ 215,08) tem custo-aluno material permanente mais baixo que a EEIB (R\$ 300,52); na Samambaia, a ECS (R\$ 147,78) supera a EEIS (R\$ 97,01). Em termos percentuais, as diferenças são as seguintes: a EEIB tem custo-aluno material permanente 39,72% a mais que a ECB; e a ECS, 52,33% a mais que a EEIS.

Estas breves comparações permitem pelo menos duas observações. Primeiro, em certos casos, a distância entre escolas de uma mesma etapa é maior (EEFB1 e EEFB2) do que entre etapas diferentes (EEMB e EEIB; EEMS e EEIS). Segundo, uma etapa considerada de maior custo (educação infantil), pode ser menos custosa do que a mais “barata” (1ª a 4ª), como mostra a

comparação entre a EEIS (R\$ 97,01) com a ECS (R\$ 147,78). Claro que neste caso, tal resultado também ocorre em relação ao custo-aluno total: R\$ 5.214,35 na ECS e R\$ 4.784,46 na EEIS. Ou seja, a realidade observada, quando se leva em conta o custo-aluno total, foi a mesma na comparação do custo-aluno material permanente. Mas nem sempre isso acontece, sendo o caso mais emblemático o da EEFB2, que tem apenas o quinto maior custo-aluno total (R\$ 4.993,43), mas o mais alto custo-aluno material permanente (R\$ 598,75). Outro caso é o da EEFS2 que com o menor custo-aluno total (R\$ 2.176,11) supera a EEFS1 em termos de custo-aluno material permanente. O tratamento de dados adotado nesta tese não permite maiores aprofundamentos, mas talvez fosse interessante que pesquisas futuras analisassem de forma mais específica o comportamento do custo-aluno de cada um dos itens de custo em relação aos demais e ao custo-aluno total.

Tabela 5.6.5 - Número total de alunos, valor total do material permanente, custo-aluno do material permanente e participação percentual do custo-aluno do material permanente no custo-aluno total - 2008.

RA	Escolas	N.º total alunos	Valor total do material permanente	Custo-aluno do material permanente	Participação no custo-aluno total
Brasília	EEIB	193	R\$ 58.000,00	R\$ 300,52	4,15%
	ECB	358	R\$ 77.000,00	R\$ 215,08	3,48%
	EEFB1	508	R\$ 101.250,00	R\$ 199,31	4,24%
	EEFB2	1.120	R\$ 670.600,00	R\$ 598,75	12,00%
	EEMB	1.148	R\$ 411.000,00	R\$ 358,01	6,77%
	EEEB	195	R\$ 325.000,00	R\$ 1.666,67	3,85%
	<i>Média</i>			<i>R\$ 466,45</i>	<i>6,29%</i>
Samambaia	EEIS	585	R\$ 56.750,00	R\$ 97,01	2,03%
	ECB	812	R\$ 120.000,00	R\$ 147,78	2,83%
	EEFS1	1.120	R\$ 78.000,00	R\$ 69,64	2,19%
	EEFS2	1.704	R\$ 139.000,00	R\$ 81,57	3,75%
	EEMS	1.850	R\$ 230.000,00	R\$ 124,32	4,32%
	EEES	348	R\$ 423.000,00	R\$ 1.215,52	8,34%
	<i>Média</i>			<i>R\$ 163,07</i>	<i>4,24%</i>

Fontes: dados da pesquisa.

O item outros insumos (serviço de terceiros; energia elétrica; água/esgoto; telefone; internet banda larga; gás GLP) participa em termos percentuais menos do que o item material permanente no custo-aluno total do conjunto das escolas de Brasília e da Samambaia, conforme mostra o Gráfico 5.6.6.

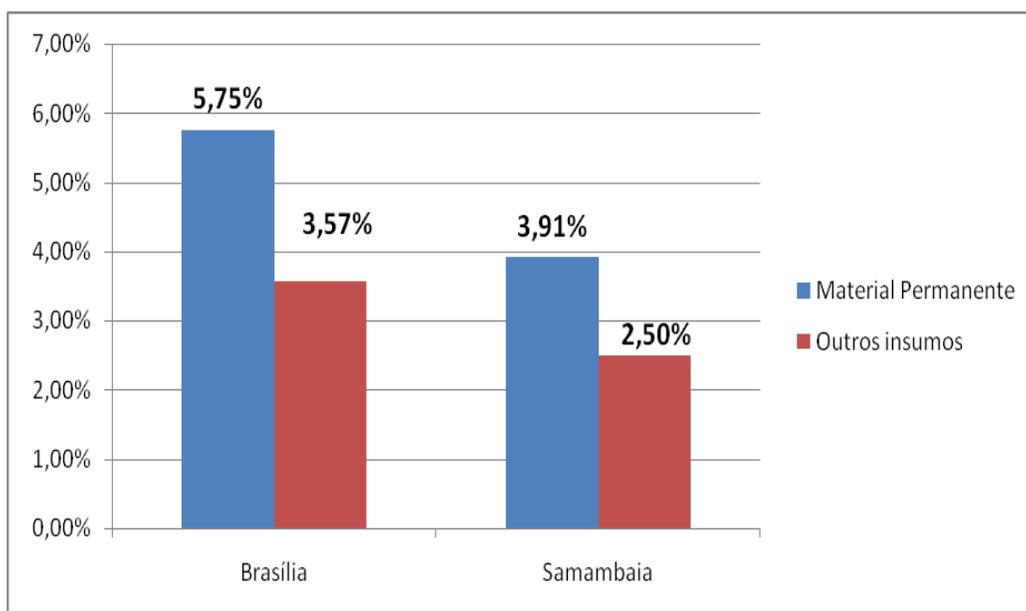


Gráfico 5.6.6 – Média de participação percentual dos itens material permanente e outros insumos no custo-aluno total nas escolas de Brasília e da Samambaia – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

O item outros insumos também desvela significativas diferenças entre as etapas e as regiões administrativas. A distância entre a EEFB1 (R\$ 452,51), de maior custo-aluno outros insumos, e a EEMS (R\$ 45,56), de menor, é de 893,29%. Mesmo a comparação entre as escolas de maior custo-aluno outros insumos nas duas regiões administrativas (EEFB1 = R\$ 452,51 e EEIS = R\$ 245,48) resulta em vantagem de 84,33% para a escola de Brasília. Estas duas comparações até agora, na verdade, repetem o que já foi constatado quando da análise do custo-aluno material permanente. No entanto, quando se compara a escola de menor custo-aluno outros insumos de Brasília, a EEFB1 (R\$ 109,09), com a de maior custo da Samambaia, a EEIS (R\$ 245,48), tem-se inversão da vantagem: a EEIS tem custo 125,04% a mais que a EEFB1. Esta é uma das poucas vantagens da RA-Samambaia em relação a RA-Brasília.

Tabela 5.6.6 - Número total de alunos, valor total dos outros insumos, custo-aluno outros insumos e participação percentual do item no custo-aluno total - 2008.

RA	Escolas	N.º total alunos	Valor total dos outros insumos	Custo-aluno outros insumos	Participação no custo-aluno total
Brasília	EEIB	193	R\$ 48.311,89	R\$ 250,32	3,46%
	ECB	358	R\$ 54.845,18	R\$ 153,20	2,48%
	EEFB1	508	R\$ 229.875,76	R\$ 452,51	9,64%
	EEFB2	1.120	R\$ 129.301,35	R\$ 115,45	2,31%
	EEMB	1.148	R\$ 125.231,03	R\$ 109,09	2,06%
	EEEE	195	R\$ 124.717,09	R\$ 639,57	1,48%
	<i>Média</i>			<i>R\$ 202,24</i>	<i>2,73%</i>
	Total	3.522	R\$ 712.282,30		
Samambaia	EEIS	585	R\$ 143.607,87	R\$ 245,48	5,13%
	ECB	812	R\$ 91.041,72	R\$ 112,12	2,15%
	EEFS1	1.120	R\$ 74.347,58	R\$ 66,38	2,08%
	EEFS2	1.704	R\$ 97.088,77	R\$ 56,98	2,62%
	EEMS	1.850	R\$ 84.280,06	R\$ 45,56	1,58%
	EEES	348	R\$ 72.454,30	R\$ 208,20	1,43%
	<i>Média</i>			<i>R\$ 87,68</i>	<i>2,28%</i>
	Total	6.419	R\$ 562.820,30		

Fonte: dados da pesquisa.

A baixa diferença percentual de custo-aluno material permanente entre as escolas de 5ª a 8ª da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) é constatada também no que concerne ao custo-aluno outros insumos, neste caso apenas 16,51% a mais na EEFS1 (a comparação do custo-aluno material permanente destas escolas resulta em 17,13% a mais para a EEFS2). Curiosamente, a alta diferença percentual de custo-aluno material permanente entre as escolas de 5ª a 8ª de Brasília (EEFB1 e EEFB2) é igualmente constatada quando se analisa o custo-aluno outros insumos, neste caso com 291,96% de superioridade para a EEFB1 (a comparação do custo-aluno material permanente destas escolas resulta em superioridade de mais de 200,4% para a EEFB2). Isso significa que as escolas de 5ª a 8ª da Samambaia são menos desiguais que as suas congêneres de Brasília nos quesitos em pauta. O Gráfico 5.6.7 mostra bem tal fato por intermédio do custo-aluno material permanente e outros insumos. Atente-se que as escolas EEFS1, EEFS2 e EEFB2

apresentam custo-aluno material permanente mais elevado que o custo-aluno outros insumos, sendo exceção a isso a EEFB1. Aliás, o custo-aluno outros insumos desta escola é o mais alto dentre todas as escolas das duas regiões, à exceção dos estabelecimentos de educação especial. A média do custo-aluno outros insumos é R\$ 202,24 em Brasília e R\$ 87,68 na Samambaia, o que significa que o da EEFB1 é 123,75% e 416,09% superior que as citadas regiões, respectivamente. Mas qual seria a explicação para um custo-aluno outros insumos tão elevado?

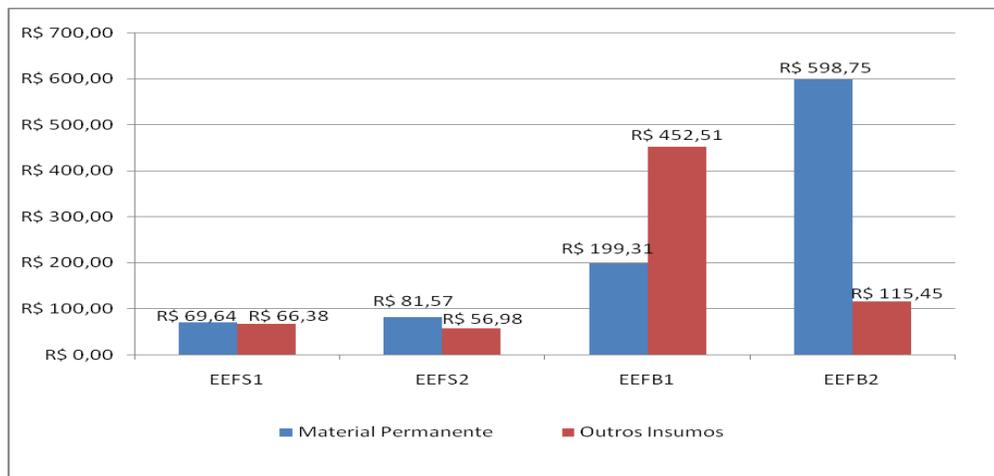


Gráfico 5.6.7 – Custo-aluno dos itens material permanente e outros insumos nas escolas de séries finais do ensino fundamental da Samambaia (EEFS1 e EEFS2) e de Brasília (EEFB1 e EEFB2) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

A explicação para o elevado custo-aluno outros insumos na EEFB1 está obviamente nos valores monetários referentes aos seus subitens, pois, conforme mostra o Gráfico 5.6.8, a EEFB1 supera a média das escolas em todos eles. Contudo, atente-se para os valores totais de água/esgoto (R\$ 138.172,94) e energia elétrica (R\$ 66.242,91) da EEFB1. Ao apresentar a influência destes valores em termos de custo-aluno, tem-se: R\$ 271,99 de custo-aluno água/esgoto e R\$ 130,30 de custo-aluno energia elétrica. A soma destes dois itens é igual a R\$ 402,39, ou seja, 88,92% do custo-aluno outros insumos da EEFB1.

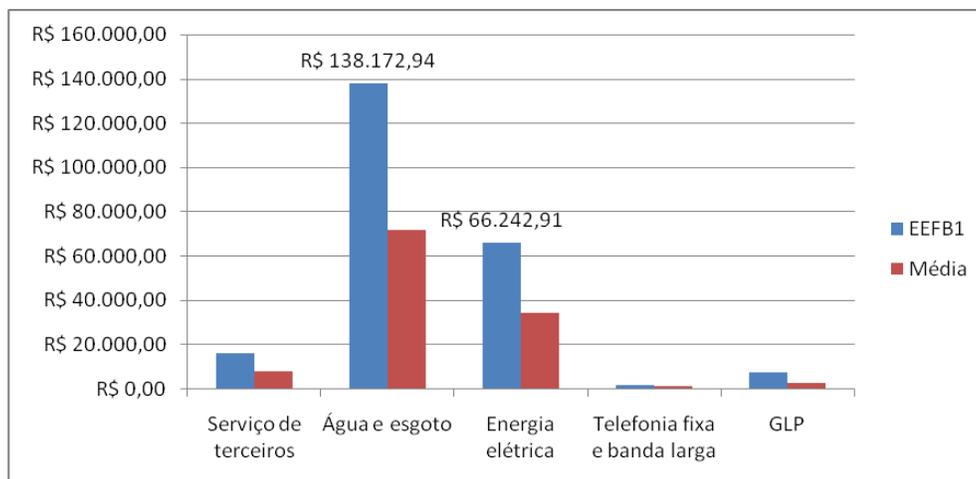


Gráfico 5.6.8 – Valor total dos elementos que compõem o item de custo outros insumos (EEFB1 e média geral de todas as escolas da amostra) – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Portanto, pode-se sustentar que a diferença é determinada por estes dois subitens de custo. Este elevado custo-aluno outros insumos da EEFB1 é também destacado na seção em que as escolas de 5ª a 8ª são comparadas entre si.

Custo-aluno das pesquisas versus valor por aluno dos fundos públicos

O valor por aluno dos fundos públicos (Fundef e Fundeb) e o custo-aluno das pesquisas de custo combinam? A resposta é não e sim ao mesmo tempo quando se trata do custo-aluno de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª. É que as pesquisas mais recentes, inclusive esta, mostram que *não*, mas duas pesquisas realizadas na década de 1980, pelo contrário, que *sim*. A presente pesquisa mostra que em Brasília e na Samambaia, as escolas de 1ª a 4ª têm custo-aluno mais elevado que as escolas de 5ª a 8ª nas suas respectivas localidades. Em Brasília, a ECB tem custo de R\$ 6.176,51 contra R\$ 4.696,44 da EEFB1 e R\$ 4.993,43 da EEFB2. Na Samambaia, por sua vez, a ECS atinge R\$ 5.214,35 contra R\$ 3.184,75 da EEFS1 e R\$ 2.176,11 da EEFS2. O Gráfico 5.6.9 mostra estes dados.

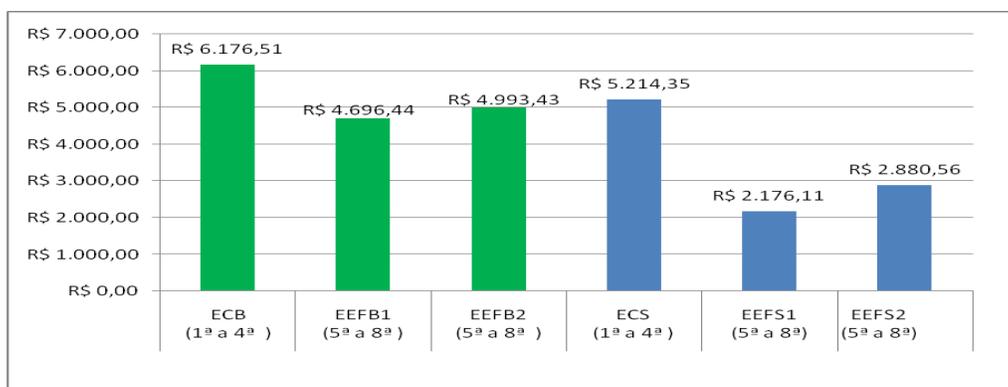


Gráfico 5.6.9 – Custo-aluno total das escolas de 1ª a 4ª (ECB e ECS) e de 5ª a 8ª (EEFB1, EEFB2, EEFS1 e EEFS2) de Brasília e da Samambaia – 2008.

Fonte: dados da pesquisa.

Contudo, o que mais importa neste momento é a média do custo-aluno de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª do Distrito Federal, a saber: R\$ 5.508,76 e R\$ 3.426,20 respectivamente. O maior valor de custo-aluno de 1ª a 4ª sobre o de 5ª a 8ª também é apontado nas seguintes investigações: Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) em 2005, publicada por Carreira e Pinto (2007), na qual o custo-aluno³⁵⁵ de 1ª a 4ª (R\$ 2.074,09) e o de 5ª a 8ª (R\$ 2.041,61) são imputados; e Pesquisa Nacional de Custo do Inep de 2003, compilada por Verhine (2005) em que a 1ª a 4ª tem custo-aluno de R\$ 2.439,67³⁵⁶ e a 5ª a 8ª de R\$ 2.229,61. Com base nestes dados, os fatores de ponderação do Fundef (5% a mais para alunos de 5ª a 8ª) e do Fundeb (fator de ponderação 1,00 para 1ª a 4ª urbana e 1,10 para 5ª a 8ª urbana) valorizaram (Fundef) e alocaram (Fundeb) mais recursos para a etapa que tem custo-aluno mais baixo segundo os estudos referidos. Porém, duas pesquisas de custo-aluno mais antigas mostram o contrário: custo-aluno de 1ª a 4ª mais baixo que o de 5ª a 8ª. A primeira foi realizada por Zevallos (1984) em oito escolas do município de Santa Maria no Estado do Rio Grande do Sul; a autora conclui que o custo-aluno de 1ª a 4ª é de R\$ 1.037,41³⁵⁷

³⁵⁵ Valores atualizados pelo autor desta tese para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi dezembro de 2005 (índice: 1,203070604). Para valores originais, ver: CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo-Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), 2007.

³⁵⁶ Valores atualizados pelo autor desta tese para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi dezembro de 2003 (índice:1,372914351). Para valores originais, ver: VERHINE, Robert. *RELATÓRIO NACIONAL DA PESQUISA: Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa*. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais – DTDIE. Coordenação-Geral de Estatísticas Especiais – CGEE. Ano: 2005.

³⁵⁷ Valores atualizados pelo autor desta tese para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi dezembro de 1984 (índice: 0,003511545). Para valores originais, ver: ZEVALLOS, Tânia Catarina Aita. “Análise de custo nas escolas públicas de 1º grau, Santa Maria – RS”. Revista Educação (Centro de

contra R\$ 1.336,92 de 5ª a 8ª. A segunda investigação trata-se da Pesquisa de Custo-aluno no DF de 1986³⁵⁸, a qual apresenta custo-aluno de R\$ 2.978,05 para 1ª a 4ª³⁵⁹ e R\$ 3.457,57 para 5ª a 8ª. Ou seja, com base nestas pesquisas (ZEVALLOS, 1984; e DF, 1986), o Fundef estava e o Fundeb está adequado. Adequado neste caso significa enviar mais recursos para o segmento que ostenta custo-aluno mais elevado. Supondo-se que os resultados de custo-aluno da pesquisa feita nesta tese e nos estudos mais recentes (CARREIRA E PINTO, 2007; VERHINE, 2005) estivessem corretos, os citados fundos, na prática, estariam em desacordo com a “realidade”. O Gráfico 6.6.10 mostra todas as pesquisas citadas.

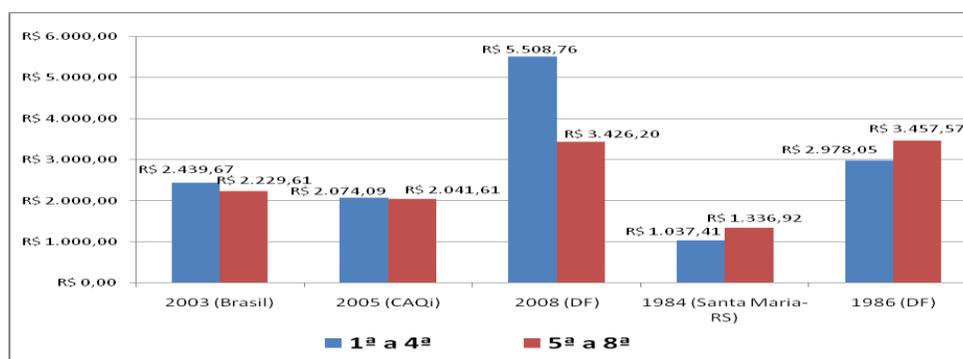


Gráfico 5.6.10 – Custo-aluno total de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª em várias pesquisas realizadas de 1984 a 2008.

Fontes: Silva (2008); Carreira e Pinto (2007); Verhine (2005); GDF (1986); Zevallos (1984).

Nota: valores atualizados, à exceção de Silva (2008), para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI.

Na verdade, o fato das ponderações não contarem com critérios baseados em pesquisas é de conhecimento geral. As ponderações dos Fundos, em especial do Fundeb, foram decididas por intermédio dos interesses de estados e municípios de valorizar as etapas que lhes correspondem, nestes primeiros anos com franco benefício às redes estaduais. E mesmo que um megaestudo de custos tivesse sido feito para fixar as ponderações de acordo com a “realidade”, estas ponderações expressariam a tendência no país e não a situação de cada rede. Dessa forma, a

Educação – UFSM). Santa Maria – RS, vol. 9, n.º 2, p. 207-267, 1984. Nota: o custo-aluno ano foi calculado por intermédio do somatório dos seguintes itens ou componentes de custo (tabela 1 de Zevallos na página 24): consumo; capital; prédio; terreno; equipamentos; e pessoal (chamado pela autora de mão-de-obra).

³⁵⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. *Custo direto de funcionamento das escolas da rede oficial do Distrito Federal – 1985*. Brasília: Secretaria de Educação, Departamento de Planejamento Educacional, 1986. Nota: a dupla famosa Xavier e Marques, curiosamente, não assinam esta publicação; são responsáveis apenas pelo capítulo metodológico.

³⁵⁹ Valores atualizados pelo autor desta tese para 1º de setembro de 2009 pelo IGP-DI. O mês e ano de referência para atualização foi novembro de 1985 (índice: 0,001233614).

tentativa de responder à pergunta inicial (*O valor por aluno dos fundos públicos e o custo-aluno das pesquisas de custo combinam?*) conduz a reflexões acerca da pouca validade das pesquisas de custo-aluno no Brasil.

Outro aspecto interessante para análise diz respeito às escolas de educação especial. O custo-aluno na Escola de Educação Especial de Brasília (EEEB), por exemplo, além de ser elevadíssimo quando comparado com as demais etapas da educação básica, é bem superior ao da sua similar na Samambaia (EEES). O custo-aluno ano na EEEB é de R\$ 43.337,46 e na EEES de “apenas” R\$ 14.566,19. O custo-aluno da EEEB tem 197,52% a mais em relação ao custo-aluno da EEES, ou seja, quase 200% a mais sobre um de mais de 14 mil reais, o qual pode ser considerado alto mesmo para a educação especial. A título de ilustração, vale citar que a média de custo-aluno da educação especial das sete escolas públicas da Pesquisa Nacional de Custo-aluno de 2003 foi de R\$ 2.576,96³⁶⁰. O Gráfico 5.6.11 mostra estes dados. Neste caso, o custo-aluno da EEEB é 1.581,73% maior em relação ao custo-aluno do conjunto das escolas especiais que compuseram a amostra da citada pesquisa.

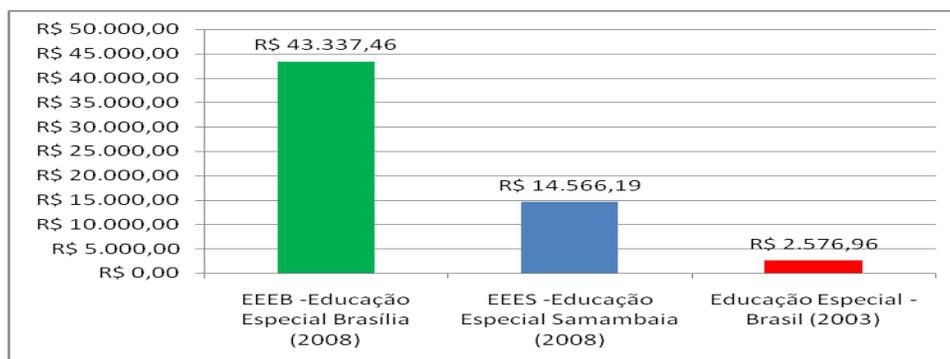


Gráfico 5.6.11 – Custo-aluno da educação especial em Brasília (EEEB) e na Samambaia (EEES) em 2008 e no Brasil em 2003.

Fontes: dados da pesquisa; Verhine (2005).

Mas é fundamental registrar que o cálculo do custo-aluno da educação especial da pesquisa nacional de 2003 não foi somente custo-aluno em escolas especiais, mas sim o custo-aluno com educação especial, fosse esta realizada em escolas especiais ou nas escolas regulares.

³⁶⁰ R\$ 2.576,96 é resultado da atualização de R\$ 1.877. Valor atualizado pelo IGP-DI. Índice de dezembro de 2003 (1,372914350999). Para valores originais e mais informações, ver: VERHINE, Robert. *RELATÓRIO NACIONAL DA PESQUISA: Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa*. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais – DTDIE. Coordenação-Geral de Estatísticas Especiais – CGEE. Ano: 2005.

Já o da presente pesquisa é o custo do aluno em escolas de educação especial, as quais atendem Deficientes Múltiplos (DMU), Deficientes Mentais (DM), Condutas Típicas (CT) e Educação Precoce (EP). Além disso, o número de alunos por funcionário desta pesquisa pode ser considerado bastante baixo: 1,71 na EEEB e 4,83 na EEES.

Condições tangíveis de oferta educacional e custo-aluno

As 14³⁶¹ escolas que compõem a amostra estão localizadas em espaços onde as ruas são asfaltadas. Todas têm esgoto sanitário e abastecimento de água e de energia públicos. Possuem telefone, inclusive com mais de uma linha nas escolas maiores, e estão conectadas à internet banda larga, ainda que esta nem sempre esteja disponível para todos os alunos. Tais informações podem parecer irrelevantes, mas se sabe que no Brasil ainda há escolas em situações bastante precárias quanto à infra-estrutura (sem asfalto, esgoto sanitário, energia elétrica, etc. Nesse sentido, pode-se sustentar que a rede pública do Distrito Federal é bem atendida em relação aos serviços públicos essenciais. Obviamente, não se pode esquecer que todas as escolas da amostra são urbanas.

No entanto, quando se adentra nas escolas, percebe-se que a realidade não é tão satisfatória. A situação da pintura, piso, revestimento, telhado, calhas, teto³⁶², muro, instalações elétrica e hidráulica, área verde, terra nua e quadra de esportes ou parquinho é, no mínimo, problemática. Aliás, em algumas escolas chega a ser ruim. Quanto à pintura, 100% das escolas têm, em alguma parte, janelas, portas e paredes sem pintura adequada. Considerou-se pintura adequada os locais pintados nos últimos dois anos de forma razoável. E “razoável” significa, a rigor, pintar, e só. Portanto, o conceito de “adequado” não tem sentido de perfeição. A boa notícia é que, em 90% das escolas, as partes principais, tidas aqui como as paredes das salas de aula, salas administrativas e pátio, são pintadas. Já apenas 50% das salas pedagógicas (sala de professores; sala de coordenação; sala de leitura; biblioteca; laboratórios; sala de artes; sala de educação física; e outras) receberam o mesmo tratamento. Importante lembrar que, em uma das escolas, a sala dos professores foi transformada numa espécie de depósito, o que torna quase

³⁶¹ São quatorze escolas quando a Escola Parque Brasília (EPB) e o Centro de Línguas de Brasília (CLB) são inclusos.

³⁶² A exceção fica por conta da ECB, na qual este quesito está em ótima condição. Motivo: ajuda privada de um ex-aluno do estabelecimento de ensino.

impossível a permanência dos docentes de forma confortável na mesma. A pintura das janelas e portas, por sua vez, pode ser resumida em uma palavra: caos. Talvez isso tenha a ver com o fato das janelas e portas serem do tipo veneziana, as quais exigem muito trabalho para pintura. Na verdade, e por incrível que pareça, limpar é mais difícil que pintar. Há muita poeira fina no Distrito Federal devido ao clima quente e seco. A poeira, a partir de determinado tempo, cola, literalmente, na superfície das portas e janelas. Como limpar uma de cada vez é impossível, a alternativa é tentar lavar com água corrente, obviamente ação incorreta do ponto de vista ecológico. Enfim, à exceção da EEIB, da ECB e da EEFB2, as janelas e portas foram apenas “meladas” de tinta nos últimos três anos, quando muito. Definitivamente, a pintura dos estabelecimentos de ensino é um ponto negativo das condições *tangíveis* de oferta educacional.

Os outros elementos que merecem análise são os seguintes: piso e revestimento. O piso liso prevalece nos espaços internos, e o de cimento no externo. Quanto se trata do espaço interno, apenas 10% das escolas têm problemas de partes quebradas que inviabilizam o deslocamento com segurança. No geral, nas escolas da Samambaia, os pisos são extremamente sujos, mesmo após serem lavados. Importante destacar que, na maioria dos estabelecimentos, as máquinas de limpeza estão quebradas ou não existem. O resultado disso é que o verbo limpar se resume a “tirar o grosso”³⁶³ na melhor das hipóteses”. Em relação ao revestimento, à exceção da cozinha e da maioria dos banheiros, o mesmo não existe. Tal fato não chega a ser um problema, dada a inviabilidade de revestir as paredes das salas de aula com cerâmica, mas seria ótimo se as salas das escolas pudessem ser “pintadas” com tinta tipo textura e de cores diferentes, no sentido de “personalizá-las” e humanizá-las. Isso “quebraria” um pouco a monotonia das salas de aula e seus tristes tijolinhos marrons sujos. Mais uma vez, a exceção fica por conta da EEIB que tem salas de cores diferentes.

O telhado das escolas tem o mesmo padrão desde a década de 1960, e pode ser considerado, no mínimo, inadequado para o clima seco e quente do Distrito Federal. O telhado é de ferro, e esquenta a ponto de transformar as salas de aula em saunas de baixa intensidade, as quais seriam ótimas para relaxar em outra situação, mas péssimas para auferir a concentração necessária para aprender. E o aquecimento das salas de aula e dos outros ambientes piora quando o forro do teto está danificado, o que, diga-se de passagem, é muito comum. Além do problema

³⁶³ O autor da pesquisa participou da limpeza de uma das escolas com a situação mais crítica e constatou na própria “pele” a impossível tarefa de limpar a escola. Neste caso, então, não se trata de manter a escola limpa, mas sim de, simplesmente, limpá-la.

de aquecimento, em 60% das escolas há goteiras. De fato, é urgente a implementação de um programa de reforma dos telhados e dos forros para as escolas já construídas; já para os futuros estabelecimentos de ensino, sugerem-se projetos alternativos que incluam telhados com outro tipo de material ou mesmo laje, ainda que não seja no prédio todo. Em relação ao telhado e forro³⁶⁴, apenas a Escola de Línguas de Brasília (ELB) e a Escola Parque de Brasília (EPB) se destacam, já que têm dois andares, de forma que o primeiro, em função da laje, é mais protegido.

O muro da escola é um tema que tem pesos diferentes para as duas regiões administrativas. Em Brasília, nem chega a ser um problema, inclusive há apenas cercas de ferro, e não muros. Já na Samambaia, o muro, em muitos casos, é questão de “vida ou morte”, e está presente em 100% das escolas; a maioria deles são altos e com arame farpado na parte superior. E isso não parece ser suficiente, pois durante as conversas informais sobre a estrutura da escola, várias pessoas citaram a necessidade de cercas eletrificadas para garantir a segurança. Na Pesquisa Nacional de Custo de 2003, em um dos oito estados participantes, a tal cerca eletrificada foi citada como elemento de qualidade. Nesse sentido, o muro não é só uma construção que impede que as crianças fujam da escola, e sim aparato para que elas e os demais trabalhadores em educação sejam protegidos das ameaças externas. Ou seja, passa-se de elemento de controle para elemento de segurança. Mas em relação ao que mais interessa aqui, no caso o estado de conservação, pode-se afirmar que os muros são bons em todas as escolas. E diferente das paredes, das janelas e das portas não pintadas e dos telhados e forros não consertados, as escolas tratam de reformar os muros rapidamente após os mesmos serem danificados. Nesse sentido, mesmo que os muros não sejam ideais, estão de pé porque parece consenso que os mesmos são fundamentais para garantir “segurança”. Há escolas nas quais o muro contrasta com a depredação dos demais espaços. Que realidade: muros perfeitos e escolas caindo aos pedaços!

As instalações elétrica e hidráulica mereceriam pesquisa à parte e denúncia urgente para as autoridades competentes, pelo menos por dois motivos: a) não recebem manutenção como deveriam; b) não atendem às necessidades da escola. Em relação ao primeiro motivo, basta dizer que a falta de manutenção coloca em risco a vida das pessoas, em especial no que concerne às (des)instalações elétricas. Em 40% das escolas da Samambaia que compõem a amostra não é incomum encontrar tomadas com fios expostos nas salas de aula, o que aumenta o risco de

³⁶⁴ Conforme já destacado, a ECB tem também forro em excelentes condições, mas não telhado.

choques elétricos que podem até levar ao óbito. Quanto à parte hidráulica, o perigo de acidentes é menor, mas o prejuízo maior: 100% das escolas têm vazamentos, principalmente em função das encanações de ferro e “gambiarras” feitas ao longo do tempo. O problema é que a ordem é “economizar” (lema histórico-obsessivo do atual Governo do Distrito Federal) recursos públicos nas áreas sociais, o que por si só é, no mínimo, contraditório com a própria função do que é público. E a tal economia tem como base a já comentada responsabilização da sociedade para resolver os problemas da escola. Contudo, é preciso ficar absolutamente claro que recursos arrecadados junto aos pais e doações de terceiros não serão capazes de resolver o caos das (des)instalações elétricas e hidráulicas das escolas. Na verdade, a economia que o governo local conseguirá com esta ação de “fechar os olhos e os cofres” para o problema em pauta será de pouca monta num primeiro momento; no entanto, a médio e longo prazos, esta opção resultará numa conta extremamente cara. E isso porque não se tratará mais de um problema de manutenção ou de reforma³⁶⁵, e sim de uma reconstrução total de vários estabelecimentos de ensino. Enfim, em breve as escolas públicas do Distrito Federal terão que ser derrubadas para que problemas hidráulicos e elétricos sejam sanados³⁶⁶.

A área verde é outro elemento das condições tangíveis de oferta educacional. E área verde aqui é entendida como espaço externo ao prédio escolar (área construída) onde existe grama, árvores ou quaisquer outros tipos de plantas. A Tabela 5.6.7 mostra em metros quadrados o tamanho do prédio, do terreno e da área externa em todas as escolas da amostra.

³⁶⁵ A este respeito, vale sustentar que, ainda que o “falecido” Comando de Reparos³⁶⁵ ressuscitasse e operasse o milagre de funcionar, nada seria resolvido. *Nota: Comando de Reparos era um grupo de servidores (eletricistas, bombeiros hidráulicos, marceneiros, etc.) que atuavam nas escolas públicas quando chamados.*

³⁶⁶ Aliás, uma escola antiga, localizada na RA-Brasília (e que não faz parte da amostra), foi “condenada”, no mês de janeiro de 2010. A ordem é para que a escola seja demolida o mais rápido possível. Este estabelecimento de ensino foi construído no final da década de 1960. Pode-se sustentar que esta, quando comparada às escolas da Samambaia, durou tempo razoável, no caso em torno de 40 anos. Pelo que se viu das escolas da Samambaia, a maioria construída em meados da década de 1990, a demolição das mesmas será breve (em 10 ou 15 anos).

Tabela 5.6.7- Tamanho do prédio, terreno e área externa ao prédio escolar em metros quadrados das escolas de Brasília e da Samambaia- 2008.

RA	Escolas	Prédio (m ²)	Terreno (m ²)	Área externa ao prédio escolar (m ²)
Brasília	EEIB	1.307	5.566	4.259
	ECB	1.214	1.235	21
	EEFB1	1.172	2.270	1.099
	EEFB2	4.651	30.000	25.349
	EEMB	2.716	60.000	57.284
	EEEB	5.679	50.000	44.321
Samambaia	EEIS	1.998	11.819	9.821
	ECB	2.748	11.028	8.280
	EEFS1	2.257	12.080	9.822
	EEFS2	3.581	14.219	10.638
	EEMS	2.645	10.948	8.303
	EEES	3.165	17.971	14.806

Fontes: Departamento de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (prédio); e Carta Tributária do Distrito Federal, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), no dia 31 de dezembro de 2007 (terreno).

Mas o que mais interessa neste momento é a parte externa de todas as escolas em metros quadrados, conforme mostra o Gráfico 5.6.12. O primeiro aspecto que chama a atenção é que a área externa das escolas da Samambaia guarda relativa homogeneidade: varia de 14.806 m² (EEES) a 8.280 m² (ECS). Já em Brasília, de 57.284m² (EEMB) a 21m² (ECB). Aliás, é possível agrupar as escolas de Brasília em dois grupos: um com a EEMB, EEEB e a EEFB2 com 57.284, 44.321 e 25.349 m², respectivamente; e outro com a EEIB, EEFB1 e a ECB com 4.259, 1.099 e 21m², respectivamente. Bem, o fato é que a área externa ao prédio escolar, que poderia ser tida como vantagem - uma vez que acomodaria quadras de esporte, estacionamentos, hortas e talvez mesmo uma área verde – é, na verdade, um problema. E isso porque em função da ausência de um projeto para as áreas externas, as mesmas tendem a ser abandonadas. Em todas as nove escolas com área externa grande (as seis da Samambaia e as três de Brasília), a situação é crítica, pois, exceto pelo espaço usado como estacionamento e quadra de esportes, o restante é quase que

totalmente abandonado. Tal fato pode ser tido como uma das mais importantes igualdades entre as escolas das duas regiões administrativas; só que o abandono se manifesta de maneira diferenciada em cada uma. Na Samambaia, o espaço é, em geral, cheio de mato e lixo nas proximidades do muro, mas ainda assim usado, principalmente nas aulas de educação física. A exceção é a ECS, conforme já afirmado, que mantém a área sempre limpa. Em Brasília, o abandono se materializa com o isolamento do prédio escolar do restante do terreno. No caso da EEEB, há uma cerca que separa o prédio do vasto terreno. Nesta escola, apenas a parte do terreno, onde está o estacionamento, continua “integrada”. Na EEFB2, a situação é parecida, mas com o agravante que o terreno é constantemente invadido por mendigos. E por fim, a EEMB, na qual o amplo estacionamento ocupa grande parte dos 57.284 m². Exceção a esta lógica fica por conta das três escolas de Brasília com menor área externa ao prédio escolar. Em relação à ECB, a área externa se resume ao espaço entre a parede das salas de aula e a cerca de ferro. Na EEFB1, parte da área externa é gramada, com algumas pequenas árvores e alguns bancos. O espaço é muito bem cuidado há mais de 20 anos³⁶⁷, segundo informações obtidas na escola, por voluntários. O espaço é aberto para os alunos apenas uma vez por semana. A EEIB, a outra escola com área externa pequena, é simplesmente perfeita no que se refere ao bom uso do espaço. Há um parquinho muito bem equipado, e cuja manutenção é quase que diária. O restante do espaço é todo gramado. Há também algumas árvores na escola e a proposta de plantar mais.

³⁶⁷ A presença da figura do voluntário há mais de duas décadas na escola mostra que tal “fenômeno” não é novo. Talvez o que seja novo é a forma como o poder público em vários estados, municípios e no Distrito Federal entendem os voluntários, a saber: como “salvadores” da pátria para a crise do capitalismo que, sim, afeta e MUITO a escola pública. Para quem está não apenas dentro da escola, mas também atento aos acontecimentos que a afetam, sinceramente, fica difícil acreditar que o problema se deve ao uso insatisfatório (entenda-se não eficiente) dos recursos públicos. *Nota: obviamente tal discussão não faz parte dos objetivos desta tese, mas se a presença do voluntário obtiver o sucesso que o Governo do Distrito Federal(GDF) anseia e impõe (como se isso fosse possível), em breve será interessante e relevante realizar pesquisa de custo-aluno que leve em consideração os voluntários. Aliás, o voluntariado se confunde bastante com o modelo de escola de tempo integral do GDF. Enfim, a interessante idéia de estudar o custo-aluno da escola de tempo integral, pelo que se vê, resultará no estudo do custo-aluno do voluntariado. Está mesmo cada vez mais difícil diferenciar estes dois “fenômenos”.*

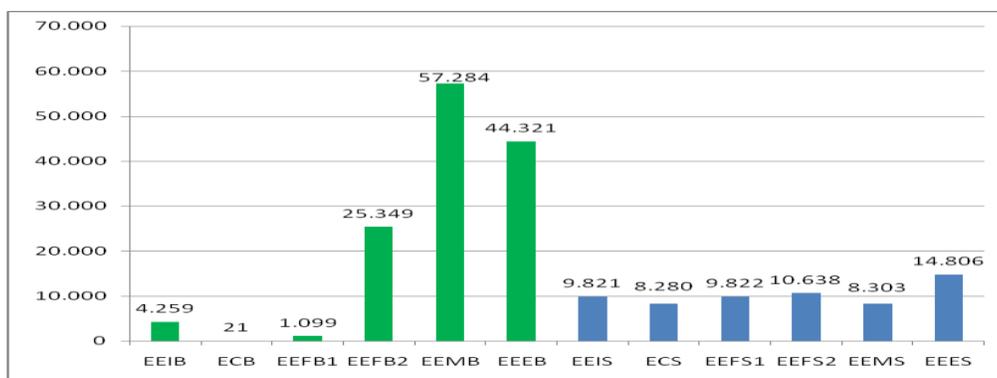


Gráfico 5.6.12 – Área externa ao prédio escolar em metros quadrados das escolas de Brasília e da Samambaia – 2008.

Fontes: Departamento de Engenharia e Arquitetura da SEDF; Carta Tributária do DF.

Nota: os valores no gráfico resultaram da subtração da área total do terreno pela metragem do prédio.

É mesmo uma pena que não exista nenhuma perspectiva de resolução do problema do abandono das áreas externas aos prédios escolares, pois, os amplos espaços vazios poderiam ser revigorados e humanizados. É fácil imaginar projetos de pracinhas, quadras de esporte, ginásios cobertos, auditórios, pistas de atletismo, piscinas, hortas, estufas ao ar livre, e isso para sugerir o mínimo, haja vista que em áreas como a do EEEB e EEFB2 seria possível criar até uma mini-floresta. E parece que isso tudo não é passível de realização por intermédio apenas de ações articuladas com outros órgãos do setor público, e tampouco por intermédio de parcerias com empresas privadas ou pessoas físicas. A revigoração e humanização sugeridas só poderão ser realizadas com investimento de recursos financeiros públicos de peso, pois não se trata de ação isolada e esporádica, mas sim de uma política que mude a “cara” externa do prédio escolar, bem como a forma de olhá-lo. Não há dúvida que isso precisará da contribuição dos trabalhadores em educação que já estão na escola, mas também da presença de outros que chegarão, e que custarão, sim, dinheiro, uma vez que não se muda a escola rumo a uma educação de qualidade sem recursos. Na verdade, a proposta de revigoração e humanização da área externa aos prédios escolares têm a ver com uma educação de qualidade que avance os seus tentáculos para além das quatro paredes das salas de aula tradicionais. A existência de um espaço externo, então, precisa ser tido como prioridade, tanto quanto o prédio escolar. E o melhor é que as áreas externas já existem na maioria das escolas, não sendo necessário adquiri-las. Enfim, é de condições materiais e humanas objetivas que se manifestam, por vezes, subjetivamente que as escolas precisam, e não de uma fórmula de gestão milagrosa que tenta a todo custo responsabilizar a comunidade escolar e derresponsabilizar o poder público ao mesmo tempo.

Outro item, aliás relacionado à área externa e ao prédio escolar, diz respeito à quadra de esportes e ao ginásio coberto. Em primeiro lugar, basta dizer que 42% das escolas da amostra não têm quadra de esporte. Mas onde existe, a situação não é boa, pois 80% estão em situação considerada muito ruim. Diante desta realidade, pode parecer absurdo reivindicar ginásio coberto para as escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, mas os argumentos são muitos a favor do tal “absurdo”. Primeiro, muito tem se falado da qualidade das aulas de educação física e dos professores desta disciplina ao longo dos anos, mas vale perguntar: como permanecer sob o sol durante 25, 30, 35 anos ou mais³⁶⁸? Sim, pois, ainda que existam momentos nos quais as aulas são realizadas em salas, não há como fugir das atividades ao “ar livre”, sob pena de descaracterizar – ou “desnaturalizar” – a própria disciplina, afinal de contas, o objeto da educação física é o movimento humano. Segundo, o ginásio serviria a toda a comunidade escolar, de maneira que eventos importantes, tais como formaturas, gincanas e outros poderiam ser realizados no ginásio.

Escola Parque e Centro de Línguas

É fundamental destacar que os estabelecimentos de ensino (Escola Parque de Brasília – EPB; e Centro de Línguas de Brasília - CLB) que resultam no custo-adicional à escola (CAE) não são onerosos, muito menos excessivamente caros como o governo local tem afirmado. O custo-aluno na Escola Parque de Brasília (EPB) é de R\$ 2.035,92 e no Centro de Línguas de Brasília (CLB) de R\$ 1.064,21. Claro que estas escolas não atendem os alunos como nas escolas regulares, já que possuem organização pedagógica diferenciada. A qualidade do ensino oferecido é (ou pelo menos deveria ser) inquestionável em ambos os estabelecimentos.

No caso da Escola Parque de Brasília (EPB), freqüentada pelos alunos da ECB, pode-se sustentar que se trata do sonho de consumo dos estudantes de escolas públicas, haja vista que a mesma oferece atividades diferenciadas e extremamente participativas no campo da educação física e das artes. A estrutura física da EPB é impressionante: piscinas; quadras de esporte; salas amplas e temáticas (música; artes cênicas; artes plásticas; artes visuais; ginástica e outras);

³⁶⁸ E tem mais: não existe nenhuma ajuda de custo para a compra de protetores solares, o que significa gasto a mais para os docentes desta disciplina ou câncer de pele na certa. Poder-se-ia também falar sobre roupas e calçados adequados para ministrar aulas de educação física, mas quanto mais se amplia a lista, mais o “absurdo” parece se desvelar. É... parece que absurdo é exigir qualidade na educação pública! Existe tristeza maior?

auditório; pátio coberto com piso liso (o mesmo das salas de aula); e prédio de dois andares. Mas apesar da imponência do prédio, a quantidade de docentes e não-docentes é pequena (61 docentes e 24 não-docentes), quando se tem em conta que a escola atende a 2.987 alunos, divididos em 103 turmas (média de 28,13 alunos por turma). Atente-se que são 47,49 alunos por docente e 120,71 por não-docente (média de 34,08 por funcionário). Portanto, a afirmação (acusação) de que a EPB é um lugar bastante oneroso não faz sentido. De acordo com informações obtidas durante as visitas, a EPB, além de não receber da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal todos os materiais de consumo necessários ao seu funcionamento, adquire parte significativa do seu material permanente por intermédio de fontes não públicas (arrecadações de festas; doações; contribuições à Associação de Pais e Mestres; e outras). O fato é que o custo-aluno de R\$ 2.035,92 na EPB é baixíssimo diante dos benefícios oferecidos aos alunos. O estabelecimento desenvolve um trabalho fantástico ao oferecer educação de altíssima qualidade, e deveria ser ampliado para outras regiões administrativas do Distrito Federal, e não questionado, como tem ocorrido – de forma insistente - nos últimos anos por vários “burocratas” efetivos ou temporários da educação local e até nacional. Aliás, que fique claro o seguinte: parte do custo-aluno de R\$ 2.035,92 da EPB nada tem a ver com recursos custeados pelo poder público. Tal fato mereceria melhor discussão, haja vista que o governo local sustenta que o custo-aluno é alto, mas se esquece que parte - por enquanto ainda pequena se comparada à EEFB2 (escola da poderosa APM) - do mesmo nada tem a ver com recursos públicos.

Já no que concerne ao Centro de Línguas de Brasília (CLB), onde os alunos da EEFB1, EEFB2 e EEMB cursam a Língua Estrangeira Moderna (LEM), pode-se afirmar que docentes e não-docentes - a direção em especial - operam verdadeiros milagres a cada dia, uma vez que o estabelecimento de ensino com 108 funcionários (68 docentes e 40 não-docentes) atende 7.702 alunos, distribuídos em 238 turmas de inglês, 91 de espanhol e 46 de francês nos turnos matutino, vespertino e noturno. O resultado disso é: 113,26 e 192,55 alunos por docente e não-docente, respectivamente. Obviamente, os alunos assistem quatro aulas de 50 minutos (níveis básico e intermediário) e seis aulas de 50 minutos (nível avançado) por semana, ou seja, o CLB não atende os mesmos alunos todos os dias em um turno completo como na escola regular. A estrutura física da escola, embora precise de reparos (telhado em especial, pois quando chove a escola fica “alagada” em alguns pontos), dispõe de salas de tamanho adequado para acomodar turmas com pequeno número de alunos, diga-se de passagem, essenciais para o sucesso do

ensino e da aprendizagem de uma língua estrangeira. Assim como a EPB, o CLB também parece ter, ao longo do tempo, adquirido materiais permanentes, muitos dos quais ainda não foram incorporados ao patrimônio da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF). Estima-se, com base em informações obtidas na própria escola, que mais da metade dos materiais permanentes está em “nome” da Associação de Pais e Mestres (APM). Portanto, o montante de R\$ 284.450,67 de material permanente (resultado do que consta nos livros de patrimônio da escola, já com a devida depreciação após pesquisa de mercado) não reflete a realidade da escola neste quesito. De qualquer forma, diante do que é oferecido, não há dúvida que o custo-aluno de R\$ 1.064,21 no CLB é muito barato para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e para a sociedade e, à exemplo das EPB, deveria ser ampliado para outras regiões administrativas como a Samambaia. Neste caso, talvez não fosse necessário construir novos prédios, e sim aproveitar espaços ociosos nas próprias escolas públicas. Porém, não se pode deixar de registrar a necessidade de mais recursos materiais e humanos nos CLB já existentes³⁶⁹.

Nesse sentido, então, não há dúvida: o CAE (Custo-Adicional à Escola) é elemento de extrema desigualdade. A diferença de custo-aluno aumenta de forma mais acentuada entre as duas escolas de 1ª a 4ª (ECB e ECS), haja vista que o acréscimo é de R\$ 2.035,92: a ECB passa de R\$ 6.176,51 para R\$ 8.212,43. Nas escolas de 5ª a 8ª (EEFB1 e EEFB2) e na de ensino médio (EEMB), o aumento é de R\$ 1.064,21. A Tabela 5.6.8 mostra o custo-aluno das escolas sem e com o CAE.

Tabelas 5.6.8 - Custo-aluno total nas escolas de Brasília (sem e com custo-adicional à escola - CAE) e da Samambaia - 2008.

Etapas e modalidades	Brasília		Samambaia
	Custo-aluno sem CAE	Custo-aluno com CAE	Custo-aluno (único)
1ª a 4ª	R\$ 6.176,51	R\$ 8.212,43	R\$ 5.214,35
5ª a 8ª (1)	R\$ 4.696,44	R\$ 5.760,65	R\$ 3.184,75
5ª a 8ª (2)	R\$ 4.993,43	R\$ 6.057,65	R\$ 2.176,11
Ensino Médio	R\$ 5.289,73	R\$ 6.353,94	R\$ 2.880,56

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: Custo Adicional à Escola (CAE) é o custo-aluno da Escola Parque (R\$ 2.035,92) e o do Centro de Línguas (R\$ 1.064,21). O primeiro freqüentado pelos alunos da ECB e o segundo pelos discentes da EEFB1, EEFB2 e EEMB.

³⁶⁹ Ao que parece, existem 14 CLB no Distrito Federal (DF). Atente-se que há 30 regiões administrativas no DF.

Mas diante dos benefícios, os números de custo indicados não podem ser tidos como onerosos. Aliás, oneroso não é termo adequado para tratar questões relacionadas à educação pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou discutir (des)igualdades entre escolas de duas regiões administrativas do Distrito Federal, tendo como base o custo-aluno e as condições *tangíveis* de oferta educacional. No entanto, pode-se sustentar que as desigualdades superaram muito as igualdades. De fato, as escolas da Região Administrativa de Brasília (RA-Brasília) e da Região Administrativa da Samambaia são bastante desiguais em relação ao custo-aluno e às condições *tangíveis* de oferta educacional. O custo-aluno é mais alto na RA-Brasília em todas as etapas e modalidades da educação básica consideradas, mesmo sem incluir o custo-aluno adicional (CAE), nos casos em que o mesmo se aplica (escolas de ensino fundamental e médio). As condições *tangíveis* de oferta educacional, por sua vez, são também mais adequadas para o desenvolvimento do ensino na RA-Brasília, com pouquíssimos exemplos nos quais a RA-Samambaia se sobressai. Dentre as poucas igualdades, tem-se: alta participação do custo de pessoal no custo-aluno total e pobreza dos recursos materiais. Em relação à primeira igualdade, nenhuma surpresa, pois outras pesquisas de custo-aluno no Brasil mostram o peso da participação do custo de pessoal no custo-aluno total. Já a pobreza dos recursos materiais significa que os demais itens de custo (material de consumo; material permanente; outros insumos [serviços; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; e gás GLP]) são bastante escassos. Esta “pobreza” tem recebido menos atenção em outras pesquisas, daí a importância com que tal questão é tratada nesta investigação, inclusive com a desagregação de cada um dos itens. Além disso, os recursos materiais foram foco de atenção das observações semi-estruturadas e das conversas informais realizadas nas escolas. Não se pode esquecer que todas as quatorze³⁷⁰ escolas (oito da RA-Brasília e seis da RA-Samambaia) são todas públicas e fazem parte do mesmo sistema de ensino, o do Distrito Federal. Ou seja, as muitas desigualdades e as poucas igualdades de custo-aluno e de condições *tangíveis* de oferta educacional são intra-sistema. Por fim, cabe lembrar o óbvio: as conclusões desta tese não podem ser generalizadas, pois há 645 escolas públicas no Distrito Federal.

³⁷⁰ Quatorze escolas porque neste caso estão incluídas a Escola de Línguas de Brasília (ELB) e a Escola-Parque de Brasília (EPB).

Tendo ficado claro, então, que os resultados revelam mais desigualdades do que igualdades, é fundamental refletir em termos das implicações de tal fato, sobretudo porque os alunos mais “difíceis”³⁷¹ estão justamente nas escolas onde o custo-aluno é mais baixo e as condições *tangíveis* de oferta educacional menos favoráveis (RA-Samambaia). Ou seja, é nos estabelecimentos de ensino mais necessitados que a pobreza é maior, o que seguramente resulta em desigualdades injustas. Para abordar os resultados da pesquisa, optou-se por retomá-los de forma articulada com alguns conceitos de autores que têm reflexões e propostas no âmbito da sociedade “liberal” contemporânea, a saber: François Dubet³⁷²; Amartya Sen³⁷³; e John Rawls³⁷⁴. Esta é a primeira parte desta seção. Logo depois, algumas das informações coletadas nas conversas informais com docentes, não-docentes, alunos e pais são abordadas. Em seguida, indicam-se seis possibilidades de pesquisas futuras. E, por fim, apontam-se algumas das várias limitações desta tese.

Retomar resultados de um estudo como este exige fazer escolhas que deixam de fora aspectos, por vezes, igualmente relevantes. Esclarece-se que as opções levaram em consideração os limites entre a articulação dos resultados da pesquisa e os principais conceitos de Dubet, Sen e Rawls. Ou seja, os resultados tratados nestas considerações finais são os que mais contemplaram o esforço de relacionar as descobertas da tese com o referencial teórico. Portanto, não se trata de uma retomada geral e detalhada de todos os resultados³⁷⁵. A seguir, então, alguns dos resultados

³⁷¹ Vale enfatizar que muitos docentes e não-docentes que trabalham nas escolas da Região Administrativa de Brasília (RA-Brasília) afirmam o seguinte: “o perfil dos alunos tende a ser cada vez mais próximo aos alunos atendidos nas regiões administrativas carentes”. Preciso ser bastante enfático a este respeito: não é verdade! Os alunos da Região Administrativa da Samambaia (RA- Samambaia) e de outras vinte regiões administrativas pouco se parecem, do ponto de vista sócioeconômico, com os seus pares que freqüentam as escolas da RA-Brasília. O aluno típico das regiões administrativas a que me referi está longe – muito longe - de possuir poder aquisitivo para custear sequer o transporte para se deslocar até o centro (RA-Brasília) do Distrito Federal. E, como se sabe, os custos privados para manter um filho fora da área periférica não se restringem a transporte. A realidade vista de perto é muito diferente, e bem menos “romântica”, do que pensam docentes e não-docentes que trabalham na RA-Brasília. *Nota: a discordância com o que afirmam os docentes tem como base pesquisa sócioeconômica realizada em duas escolas da RA-Brasília e três da RA-Samambaia em 2004.*

³⁷² DUBET, François. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008 (tradução: Ione Ribeiro Valle). *Nota: usou-se também a versão em francês do mesmo livro (DUBE, François. L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste? Éditions du Seuil et La République des idées, octobre 2004).*

³⁷³ SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 2ª edição. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2008 (tradução: Ricardo Doninelli Mendes).

³⁷⁴ Duas obras foram usadas neste caso, a saber: 1) RAWLS, John. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003; 2) MÖLLER, Josué Emílio. *A justiça como equidade em John Rawls*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2006.

³⁷⁵ Na introdução da tese, há razoável apresentação dos principais resultados do estudo.

por etapa, segmento e modalidade (educação infantil; séries iniciais do ensino fundamental; séries finais do ensino fundamental; ensino médio; e educação especial).

Na educação infantil, o resultado mais importante diz respeito ao peso dos não-docentes na diferença de custo entre a Escola de Educação Infantil de Brasília (EEIB) e a Escola de Educação Infantil da Samambaia (EEIS). De uma diferença de R\$ 2.453,36 (100%), os não-docentes participam com R\$ 1.778,45 (72,49%). O que sobra da diferença de custo entre as escolas é dividido entre docentes (R\$ 335,90 = 13,69%) e demais itens de custo³⁷⁶ (R\$ 339,00 = 13,82%). Dessa forma, o determinante da diferença de custo-aluno entre a EEIB e a EEIS não está na sala de aula, e sim fora dela. Aliás, neste caso, os docentes participam menos do que os demais itens de custo. Isto é explicado quando se observa a média de alunos por docente (24,1 na EEIB e 25,4 na EEIS) e por não-docente (12,9 na EEIB e 26,6 na EEIS). Enfim, os 15 não-docentes para atender 193 alunos na EEIB e os 22 para 585 na EEIS, de fato, resultam em um importante dado de desigualdade que se reflete no custo-aluno. De acordo com Sen, a defesa ou a crítica de quaisquer igualdades tem de ser feita com base nos seus espaços (renda; liberdade; oportunidades; realizações, etc.). Portanto, não existe igualdade, e sim desigualdades. Exemplo: “A” pode ter mais renda que “B”, mas “B” pode ter mais liberdade que “A”. Pode-se imaginar, então, que a quantidade de igualdades (ou desigualdades) é proporcional à capacidade de identificação dos espaços. Se o conceito de espaços de igualdade for redimensionado para a análise do resultado de custo-aluno anteriormente destacado, observa-se que há igualdade relativa acerca do custo-aluno docente, mas não em relação ao custo-aluno não-docente da EEIB e da EEIS.

Em relação ao custo-aluno não-docente, então, tem-se uma situação de desigualdade mais acentuada. Mas e se o custo-aluno não-docente da EEIB e da EEIS fossem igualados? Bom, neste caso o resultado poderia ser R\$ 3.555,93 (custo-aluno não-docente da EEIB) ou R\$ 1.776,58 (custo-aluno não-docente da EEIS). Pode-se pensar também em igualar o número de alunos por não-docente (12,9 da EEIB ou 26,6 da EEIS). Mas nada disso garante uma situação adequada à realidade, ou dito de outra forma: nada disso garante que os alunos mais “difíceis” serão atendidos de acordo com as suas necessidades. É que, sendo a escola da Samambaia a morada dos alunos “difíceis”, igualdades simples como as citadas – e muito lembradas como solução –, na prática, não resolvem o problema da desigualdade. É que, em ambos os exemplos,

³⁷⁶ Demais itens de custo = material de consumo; material permanente; outros insumos (serviços; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP); prédio; e terreno.

teoricamente os desiguais são tratados como iguais (mesmo custo-aluno não-docente ou mesmo número de alunos por não-docente). Mas e se os desiguais fossem tratados como tais? A este respeito, o conceito de *igualdade distributiva das oportunidades* de Dubet pode ajudar. A *igualdade distributiva das oportunidades* adota a equidade como elemento central e aposta “... na distribuição controlada e razoável dos recursos [escolares] atribuídos à educação ...” (DUBET, 2008, p. 49). Este conceito é um “amenizador” da *igualdade meritocrática das oportunidades*, e permite sugerir uma situação diferente acerca de uma das duas “igualdades” anteriormente destacadas (custo-aluno não-docente e número de alunos por não-docente). E a sugestão é justamente tratar os desiguais como tal. Suponha-se que o número de não-docentes da EEIS passe dos 22 originais para 66 (aumento de 200%). O resultado em termos de número de alunos por não-docente passaria de 26,6 para 8,9, portanto, mais baixo que o da EEIB (12,9). Ou seja, ter-se-ia mais não-docentes – e que resultaria em menos alunos por não-docente – para as escolas dos alunos “difíceis”³⁷⁷. Só que, mesmo nesta situação favorável à EEIS, basta saber se o número de alunos por não-docente é adequado às necessidades da escola. Não se pretende discutir aqui se a adequação seria no sentido de auferir qualidade ou mesmo de colocar os alunos em condições de competir com os da EEIB, embora esta seja uma discussão possível e que precisa ser feita. A intenção é apenas mostrar a complexidade na análise de custo-aluno e das condições *tangíveis* de oferta educacional, quando se tem em conta a adequação como foco. A rigor, a adequação rivaliza com a equidade, já que esta no seu sentido mais simples – e que parece não ter sido adotada por Dubet – seria apenas dar mais a quem tem menos, o que seria insuficiente diante do desafio aqui mostrado. Sobre a “disputa” entre adequação e equidade, vale ainda usar o conceito de capacidade de Sen.

Capacidade para Sen é a *liberdade para realizar*, e não a simples habilidade de realizar. Ou seja, a capacidade seniana não significa habilidade (*ability*) de fazer algo, e sim oportunidade de realizar. “Um homem que, por sua loucura, é constrangido a cantar o tempo todo, não é ‘capaz’ de cantar” (WILLIAMS in Sen *et al.*, 1987, 96-97)³⁷⁸. Exercer a *capacidade*

³⁷⁷ Não se descarta a possibilidade de existirem professores “difíceis” na EEIS. Professores “difíceis” = que têm, em geral, menos experiência, que não se identificam com a escola (por ser um local habitado pelos alunos “difíceis”), que pensam que podem chegar atrasados ou faltar, etc. Aliás, tais professores podem também estar na EEIB e em outras escolas da RA-Brasília, provavelmente com mais experiência. *Nota: não quero com esta afirmação passar a idéia de que acho os professores incompetentes ou irresponsáveis, mas apenas deixar claro que os alunos “difíceis” podem não estar sozinhos nas suas limitações. Precisamos admitir isso como profissionais que somos!*

³⁷⁸ A citação direta consta no glossário da edição brasileira de *Inequality Reexamined* (Desigualdade Reexaminada) de Amartya Sen.

é ter a opção de fazer ou não fazer algo. Com base nisso, cabe perguntar em relação à situação fictícia anterior: a comunidade escolar da EEIS pôde optar entre ter mais não-docentes, em especial a quantidade (66) estabelecida e tida como adequada? A pergunta pode causar surpresa, já que o aumento de não-docentes na EEIS, a rigor, é a colocação em prática da equidade (dar mais a quem tem menos). Ocorre que para Sen, a ampliação da liberdade é mais importante que a equidade. Nesse sentido, caso a comunidade escolar da EEIS tenha sido constrangida - ainda que implicitamente, como no exemplo do homem que canta - a aceitar os não-docentes a mais, o exercício da *capacidade* não existiu. Mas é imprescindível esclarecer que *capacidade* para Sen não é um conceito vazio de “materialidades”. É que, a rigor, capacidade para ele significa as pessoas terem escolaridade, boas condições de saúde, uma rede social de convivência, apoio, etc. Portanto, o exemplo dado acerca da decisão envolvida no estabelecimento do número de não-docentes, de forma alguma, pretende obscurecer tal compreensão de Sen, mas apenas aplicar o conceito a um contexto no qual a liberdade de escolher pode ou não se manifestar.

E as desigualdades não cessam! Quanto mais se desagregam os dados dos não-docentes da EEIB e da EEIS, mais as desigualdades se manifestam. A desagregação do custo-aluno não-docente em especialistas (diretor; vice-diretor; supervisor [pedagógico e administrativo]; coordenador pedagógico; professores de projetos [biblioteca; sala de leitura; sala de recursos; orientação educacional; psicológica; e outros]) e auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza; cantineiras; vigias; porteiros, etc.) mostra que estes últimos participam mais da diferença de custo-aluno que os primeiros. Os 72,49% (R\$ 1.778,45) de diferença de custo-aluno entre as escolas estão assim divididos entre os não-docentes: 50,87% (R\$ 1.248,10) para os auxiliares de ensino; e 21,62% (R\$ 530,36) para os especialistas. Pode-se ainda desagregar o custo-aluno não-docente em cada uma das escolas. Na EEIB, o resultado é: auxiliares de ensino (66,04% = R\$ 2.347,58); especialistas (33,96% = R\$ 1.207,46)³⁷⁹. Na EEIS, os auxiliares de ensino participam com 61,88% (R\$ 1.099,48) e os especialistas com 38,12% (677,10)³⁸⁰.

Os percentuais indicados de participação dos dois segmentos (auxiliares de ensino e especialistas) são bastante desiguais. Mas pode-se sustentar que os recursos não foram distribuídos de forma controlada e razoável (base da *igualdade distributiva das oportunidades* de Dubet)? Responder que sim, ao que parece, é sustentar que os especialistas é que deveriam ter

³⁷⁹ Custo-aluno não-docente na EEIB = R\$ 3.555,03 (100%).

³⁸⁰ Custo-aluno não-docente na EEIS = R\$ 1.776,58 (100%).

maior participação percentual no custo-aluno não-docente. Mas não se trata de qual segmento (auxiliares de ensino ou especialistas) é mais importante, até porque é bastante provável que a resposta seria desvantajosa para os auxiliares de ensino, dada a forma como se compreende os papéis no âmbito das escolas públicas no Distrito Federal atualmente. Portanto, uma resposta que levasse em consideração a adequação da presença de auxiliares de ensino e especialistas seria mais interessante. O problema é que esta resposta não existe em absoluto, não só devido às especificidades contextuais onde as escolas estão, mas também devido aos projetos das mesmas e às atuações (individuais e coletivas) de quem as “habita”. Aqui vale lembrar, mais uma vez, o que afirma Farenzena (2004) acerca da inexistência de números mágicos em termos de custo-aluno.

Mas se é impossível uma resposta por intermédio de “números mágicos”, vale destacar que, na última década, em especial a partir de 2007, o Governo do Distrito Federal realocou muitos professores (que compõem a subcategoria dos não-docentes especialistas) que atuavam em projetos (fora da sala de aula, mas na escola e na “parte” pedagógica) para as salas de aula. Para o ano de 2008, a EEIB funcionou com menos dois e a EEIS com menos três professores que atuavam em projetos no ano anterior. Obviamente, tal fato impactou a participação dos especialistas (subcategoria na qual os professores não-regentes estão incluídos) no custo-aluno não-docente. No caso da EEIS, a escola ainda perdeu um professor que atuava como coordenador de séries iniciais³⁸¹, também em função do processo de “enxugamento” da máquina. “Docentes, já para as salas de aula!”, esta parece ser a tônica do governo local.

Nas séries iniciais do ensino fundamental, o ponto destacado é a pequena diferença (R\$ 169,31) de custo dos demais itens de custo³⁸² entre a Escola Classe de Brasília (ECB) e a Escola Classe da Samambaia (ECS). Os números mostram a pobreza material nas duas escolas. Ao dividir o custo-aluno de qualquer um dos itens em pauta por 200 dias letivos, o resultado é impressionante. E o material de consumo é um bom exemplo. A razão entre o custo-aluno deste item (R\$ 192,74 na ECB e R\$ 156,40 na ECS) por 200 dias letivos resulta em menos de um real por dia (R\$ 0,96 na ECB e R\$ 0,78 na ECS) por cada aluno. Contudo, é fundamental esclarecer que os impressionantes números não significam que seria impossível auferir qualidade de ensino em todo tempo e lugar com esse nível de disponibilidade de material de consumo. Sim, pois a

³⁸¹ A EEIS é uma escola de educação infantil, mas que atende alunos de séries iniciais.

³⁸² Demais itens de custo = material de consumo; material permanente; outros insumos (serviços; água/esgoto; energia elétrica; telefone; internet banda larga; gás GLP); prédio; e terreno.

análise de custo-aluno deve levar em consideração as especificidades das escolas e dos seus contextos. E quanto a isso, pode-se buscar suporte no conceito de *conjunto orçamentário* (liberdade para o consumo de vários pacotes alternativos de mercadorias). O cerne deste conceito é que mais vale a opção de comprar o pacote *x* ou *y* (*visão das opções* = foco nas escolhas), do que possuir determinado recurso para comprar o melhor pacote *x* (*visão da seleção* = foco nos pacotes). Para efeito da discussão aqui, ainda que de forma bastante arriscada, substitui-se o pacote de mercadorias “genéricas” da discussão seniana pelo pacote dos demais itens de custo (a rigor, os recursos materiais da ECB e da ECS). A justificativa para esta ousadia se baseia na crença de que o *conjunto orçamentário* de Sen pode ajudar a pensar melhor não o que escola é (um real por dia de material de consumo por aluno), e sim naquilo que a mesma pode se tornar. Talvez a maior contribuição de Sen, na discussão em pauta (igual pobreza material nas escolas de séries iniciais do ensino fundamental de Brasília e da Samambaia), seja incentivar a possibilidade de escolher entre isto ou aquilo. Portanto, se não se pode “... ignorar a miséria maior dos *mais pobres* entre os pobres [ECS]” (SEN, 2008, p. 168/Grifo do autor), é fundamental saber que é possível desenvolver liberdade de escolha. Ou seja, Sen, por intermédio do seu *conjunto orçamentário*, mostra à importância de se construir a liberdade para realizar, o que significa que a mesma não está dada.

Nas séries finais do ensino fundamental, um dos resultados é o seguinte: o custo-aluno é indiretamente proporcional à variedade de etapas, modalidades, segmentos e projetos atendidos pelas escolas. Nesse sentido, as duas escolas de Brasília (Escola de Ensino Fundamental de Brasília 1 – EEFB1; e Escola de Ensino Fundamental de Brasília 2 – EEFB2), que atendem somente alunos de 5^a a 8^a, têm custo-aluno superior ao das duas escolas da Samambaia (Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 1 – EEFS1; e Escola de Ensino Fundamental da Samambaia 2 – EEFS2), que, por sua vez, atendem alunos de 5^a a 8^a e de outras etapas e modalidades de ensino. As diferenças de custo-aluno são as seguintes: 47,47% (R\$ 1.511,69) a mais para a EEFB1 em relação à EEFS1; 56,79% (R\$ 1.808,68) a mais para a EEFB2 em relação à EEFS1; 115,82% (R\$ 2.520,33) a mais para a EEFB1 em relação à EEFS2; e 129,47% (R\$ 2.817,32) a mais para a EEFB2 em relação à EEFS2. A este respeito, vale destacar os dois princípios da concepção política de justiça de John Rawls, a saber: a) distribuição igual das liberdades fundamentais; b.1) iguais oportunidades para todos; b.2) desigualdades devem agir em

proveito dos menos favorecidos³⁸³. Consideram-se dois fatos como dados nesta discussão: 1) que o primeiro princípio (“a”) e a primeira parte do segundo (“b1”) falharam; 2) que o custo-aluno é uma referência importante para beneficiar os menos favorecidos. Portanto, é a segunda parte do segundo princípio (“b2”) de Rawls que mais importa, dado que o seu interesse é com a equidade³⁸⁴. Não se pode esquecer que é justamente na Samambaia onde são encontrados os alunos mais “difíceis” (que ninguém quer e todos evitam). São os alunos da Samambaia que vivem em lares ditos “desestruturados”, com pais desempregados ou subempregados e que, historicamente, obtêm índices educacionais preocupantes (baixos escores nos testes padronizados; e altas taxas de repetência e de evasão). Tem-se, então, que este contexto de desigualdade injusta exige a aplicação da segunda parte do segundo princípio de Rawls. Porém, tão importante quanto o princípio da desigualdade de Rawls é o fato do mesmo ser acionado em circunstâncias nas quais o primeiro princípio (igualdade de liberdade) e a primeira parte do segundo (igualdade de oportunidades) falharam. Ou seja, é o princípio que não abandona os que ficaram para trás.

O que precisa ser enfatizado é que, para Rawls, o princípio de correção de desigualdades injustas deve ser acionado quando as circunstâncias exigem, o que não significa desconsiderar a importância do primeiro princípio (distribuição igual das liberdades humanas) e nem a primeira parte do segundo (iguais oportunidades para todos). Mas, infelizmente, parece que o Governo do Distrito Federal se apegou demais ao primeiro princípio e à primeira parte do segundo quando aprovou e implementou nas escolas dois projetos: Gestão Compartilhada; e Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Ambas as iniciativas foram bastante citadas e criticadas negativamente durante as conversas informais nas escolas (EEFB1, EEFB2, EEFS1 e EEFS2). A principal crítica é que as escolas e os diretores foram responsabilizados por quase tudo (desresponsabilização do poder público). Pode-se inferir, com certo exagero, que o Governo do Distrito Federal (GDF) distribuiu igual liberdade (primeiro princípio) e algum nível de oportunidade (primeira parte do segundo princípio) a todas as escolas, mas sem se preocupar com a desigualdade injusta que daí poderia resultar. Enfim, não parece ser opção séria, para o GDF, corrigir as desigualdades injustas apontadas entre as escolas de Brasília (EEFB1 e EEFB2)

³⁸³ O segundo princípio de Rawls (reconhecimento das desigualdades sociais e econômicas) foi dividido em duas partes (b1 e b2).

³⁸⁴ Quando a *equidade* é entendida com base na segunda parte do segundo princípio de Rawls, a mesma rivaliza pouco com o termo *adequação*. É que, neste caso, Rawls sustenta a correção das desigualdades injustas (distorções). Mas o contrário acontece quando da aplicação do primeiro princípio e da primeira parte do segundo.

e da Samambaia (EEFS1 e EEFS2). Dessa forma, se “o supremo bem do liberalismo é a manutenção continuada da ordem social e política liberal, nada mais, nada menos” (MACINTYRE, 1991, p. 370 *apud* MÖLLER, 2006, p. 103)³⁸⁵, o que se espera pode ser ainda pior na capital da república, caso seja mantida a atual lógica de negação das circunstâncias que exigem a aplicação da segunda parte do segundo princípio de Rawls. Ou seja, não se trata mais de identificar as circunstâncias – já que estas estão cada vez mais visíveis -, e sim de aceitá-las como foco de ação pública.

No ensino médio, o resultado mais importante diz respeito à participação equilibrada de docentes e não-docentes na diferença de custo entre a Escola de Ensino Médio de Brasília (EEMB) e a Escola de Ensino Médio da Samambaia (EEMS). Da diferença de custo entre as duas escolas (R\$ 2.409,17), o custo de pessoal responde por 83,36% (R\$ 2.000,23), sendo 41,32% (R\$ 995,51) dos docentes e 42,04% (R\$ 1.012,72) dos não-docentes. Poder-se-ia supor que a EEMS estaria em melhor situação no quesito pessoal do que a EEIS (Escola de Educação Infantil da Samambaia)? Ou dito de outra forma, é melhor uma diferença equilibrada entre docentes e não-docentes (EEMB e EEMS) do que uma “desequilibrada” (EEIB e EEIS)? Não se pretende dar resposta a esta dúvida. E aqui vale “tocar” na relação entre custo-aluno e a inevitável “competição”. E isso porque em nenhuma outra etapa ou modalidade da educação básica, a competição se faz tão presente. Segundo Dubet, tal competição deveria ser a mais justa possível. “É preciso então que a competição desses sujeitos iguais e desses indivíduos empiricamente desiguais, o que se chama de mérito, seja a mais justa possível” (DUBET, 2008, p. 49). E a inserção da justiça nesta competição é contribuição interessante de Dubet, pois, se é impossível eliminar o mérito envolvido nas disputas escolares, é imprescindível torná-lo menos violento para com os jovens “difíceis”. Obviamente, a tarefa não é das mais fáceis. Afinal de contas, como tornar uma competição justa se a mesma é feita entre perfis de jovens absolutamente desiguais (os “fáceis” e os “difíceis”)? E é interessante realizar este debate em torno do ensino médio, pois em função de ser a última etapa da educação básica, não há mais para onde “empurrar” as pessoas e os problemas. Ou seja, é chegada a hora de “levantar o tapete e ver o tanto de lixo que foi jogado para baixo” ao longo de vários anos!

³⁸⁵ Ver: Ver: MACINTYRE, Alasdir. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* Belo Horizonte: Loyola, 1991, p. 370. Nota: o trecho inserido no texto foi citado por Möller em nota de rodapé (n. 306).

Nesse sentido, se a competição não pode parar no âmbito da educação escolar – e não vai parar porque é isso que se “deseja”³⁸⁶ como sociedade –, que também não cesse a busca por justiça. E a este respeito, a contribuição de Dubet parece valiosa, pois ele sustenta que a *igualdade meritocrática das oportunidades*, embora desejável, não é suficiente como princípio de justiça. Ele sugere que a *igualdade distributiva das oportunidades* (mais recursos para quem mais precisa) e a *igualdade individual das oportunidades* (ajuda individual a quem deseja e respeito às singularidades para além das performances) estejam presentes na educação escolar. Estes conceitos podem não ser perfeitos, e muito menos revolucionários, mas ajudam a discutir melhor as alternativas ao mérito puro que violenta os alunos “difíceis”, não sendo isso exceção na EEMS. Enfim, se a competição é inesgotável, o mesmo deve acontecer com respeito à subjetividade dos alunos (DUBET, 2008).

Na educação especial, o resultado mais importante a ser destacado é o próprio custo-aluno em cada uma das escolas: R\$ 43.337,46 na Escola de Educação Especial de Brasília (EEEB) e R\$ 14.566,19 na Escola de Educação Especial da Samambaia (EEES). Em função da média do custo-aluno no Brasil ao longo dos últimos 40 anos³⁸⁷, a reação mais certa diante dos custos apresentados é de surpresa, ou mesmo indignação. E a pergunta seria: como pode tamanha discrepância entre o custo-aluno da educação especial do Distrito Federal e o do Brasil? As razões para estes custos são: padrão salarial (R\$ 67.369,74 na EEEB e R\$ 60.886,79 na EEES); número de funcionários (114 na EEEB e 72 na EEES); número total de alunos (195 na EEEB e 340 na EEES); e média de alunos por funcionário (1,71 na EEEB e 4,83 na EEES). Mas os dados não mostram tudo que pode e até deve ser abordado acerca desta realidade. E sem nenhuma intenção de desmerecer os movimentos (ação de agentes ativos) da área de educação especial, e que resultaram em conquistas importantes, há uma opção bem menos “romântica” para explicar o alto custo-aluno da EEEB e da EEES, a saber: a existência do poderoso Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)³⁸⁸. Este Fundo, embora não tenha a educação como área prioritária, injeta na mesma valores vultosos, e que são usados para o pagamento de salários. Como estes respondem por mais de 90% do custo-aluno, não é difícil imaginar o impacto do tal Fundo na realidade material e humana no âmbito das escolas do Distrito Federal. É difícil imaginar escolas

³⁸⁶ É um desejo falso e imposto, pois grande parte da população não consegue se perceber como oprimida a este respeito. Portanto, deseja o que a massacrará. É como “cavar a própria cova cantarolando de alegria...”. Isso se encaixa perfeitamente ao conceito de *privação arraigada* de Sen.

³⁸⁷ Período “coberto” pela revisão de literatura desta tese.

³⁸⁸ Características e impactos (na manutenção e desenvolvimento do ensino) do FCDF (ver texto anexo a esta tese).

com perfil de custo-aluno como os apresentados, em especial o da EEEB (mais de 40 mil reais), sem a existência de um fundo como o citado. Por outro lado, não se pode esquecer que quando se fala de custo, é inevitável ter em mente o uso alternativo de determinados recursos. Então, apesar do FCDF ter o peso que tem na realidade de custo-aluno da educação especial no DF, não se pode descartar que outras escolhas poderiam ter sido feitas. Os 114 funcionários da EEEB que atendem, em média 1,71, poderiam ter sido alocados em outras realidades.

Quanto à abordagem de parte das informações coletadas nas conversas informais com membros da comunidade escolar, faz-se mister esclarecer que, a rigor, trata-se de uma análise dos limites e potencialidades das escolas vistas a partir de cada um dos segmentos da mesma. A matriz das conversas informais foi o funcionamento da escola com base nos itens de custo considerados nesta tese.

Os docentes, além de reclamarem da falta de material permanente e das instalações, também desferiram críticas aos alunos e aos pais. O material permanente foi tido, ora como obsoleto (mimeógrafos mecânicos; retro-projetores; televisões sem entrada para aparelho DVD e CPU; computadores não conectados à internet), ora como insuficiente (um *data show* para uma escola inteira). As instalações, por sua vez, segundo os docentes “pecam” mais pelo que existe e não recebe manutenção adequada (como a parte elétrica da escola) do que pelo que falta³⁸⁹. Ainda assim, apontaram a necessidade de salas maiores e laboratórios temáticos (física; química; matemática; história; geografia; línguas, etc.)³⁹⁰. A crítica aos alunos, talvez, possa ser resumida na seguinte frase: “não querem nada com a dureza [estudo], e não parecem ter família”. Apesar disso, muitos professores fizeram questão de citar estratégias pedagógicas de sucesso ao longo do ano para captar a atenção dos alunos. Vale destacar a este respeito que eles lembraram a pressão sobre os mesmos para que os alunos “aprendam” - leia-se sejam aprovados - feita de forma direta (direção e governo) e indireta (alunos e pais). Sobre os pais, os docentes ratificaram uma reclamação clássica: estão ausentes da vida escolar do filho. Interessante que muitos docentes deixaram claro que não se trata apenas da ausência dos pais nas escolas, pois muitos até participam das reuniões pedagógicas e vão à escola quando chamados (convocados), mas sim da falta de acompanhamento efetivo ao longo do ano acerca do que o aluno faz ou deixa de fazer na

³⁸⁹ Curiosa esta relativização do que falta, haja vista que os dados de custo mostram, à exceção dos salários de docentes e não-docentes, que a escola é uma pobreza material em todos os aspectos.

³⁹⁰ Os professores de educação física também citaram a necessidade de quadras ou ginásios cobertos, detalhe também lembrado pelos alunos.

escola (em termos acadêmicos ou não). Importante destacar que poucos professores reclamaram dos salários, e admitem que ao longo dos últimos governos o mesmo tem melhorado bastante.

Já entre os não-docentes, as reclamações acerca da falta de condições de trabalho dominaram a maioria das falas. Ou seja, falaram pouco dos demais segmentos da comunidade escolar (docentes; alunos; e pais). Lembraram que muitos problemas poderiam ser evitados se o governo enviasse materiais e equipamentos adequados. O pessoal da secretaria, por exemplo, reivindicou computadores e impressoras de última geração para que o trabalho seja feito na velocidade que a Secretaria de Estado de Educação (SEDF) exige. “Os documentos são sempre para ontem, mas os equipamentos de anteontem”. No que diz respeito ao setor de portaria, nos poucos lugares onde há porteiros de carreira³⁹¹, a reclamação principal é: confusão de regras acerca da entrada e saída de pessoas. A portaria, ao que parece, é regida *ad hoc*. Hoje, a forma de controle pode ser uma, amanhã outra completamente diferente. Alguns porteiros sustentaram que a maioria dos problemas acontecem com “parentes” dos alunos, em geral irmãos mais velhos, primos, tios e amigos próximos. “Eles aparecem na escola do nada, não são conhecidos, e querem entrar sem a mínima identificação, como se fosse a casa da “Mãe Joana”. Ao que parece, sustentam que a SEDF deveria estabelecer regras de acesso à escola, pois assim a mesma seria obrigada a garantir estrutura, inclusive de contratação de mais porteiros. O pessoal da cantina, por sua vez, criticou com veemência os limitados ingredientes para fazer o lanche e a falta de pessoal. De acordo com eles, a falta de pessoal “pesa” mais na hora de lavar pratos, copos, talheres e as “gigantescas” panelas, já que preparar o lanche seria menos difícil³⁹². Por fim, o pessoal da limpeza, grupo recordista histórico de críticas. Eis a versão deles da história: falta equipamento e material para a realidade das escolas. Relataram detalhes sobre as instalações, as quais incluem pisos de cimento (repletos de chicletes e que jamais serão retirados), portas do tipo

³⁹¹ Há muitos funcionários readaptados na função de porteiro. Esta é uma questão que merece ser investigada, pois os desafios e conflitos de quem atua na portaria são bastante complexos, e talvez não sejam adequados para pessoas readaptadas, em especial as que se recuperam de algum estresse “psicológico”. *Nota: de forma alguma, pretende-se desprezar o conhecimento profissional e o acúmulo de experiência da rede pública em torno da necessária readaptação de funcionários, mas apenas questionar o porquê da maciça presença dos mesmos no serviço de portaria. Suspeita-se da falta de porteiros na rede, o que pode explicar a presença dos readaptados no tipo de serviço em pauta, mas não a sua justificativa.*

³⁹² Em uma das escolas, a falta de respeito para com o trabalho das merendeiras é de indignar o mais desatento cidadão para com a realidade da escola pública. Uma merendeira relatou que um grupo de alunos a “aterrorizou” durante um ano inteiro. “Todos os dias, quando estavam na escola [eram alunos que faltavam muito], diziam coisas terríveis sobre o lanche”. A cantineira disse ainda que os alunos já tinham, inclusive, jogado o lanche fora na frente dela, logo após serem servidos. *Nota 1: o caso, segundo ela, foi devidamente relatado para a direção da escola. Nota 2: a direção desta escola foi trocada várias vezes no ano em pauta. Nota 3: não foi encontrado registro oficial acerca do fato ocorrido junto à Direção e nem era de conhecimento do grupo novo nesta função.*

veneziana (que para limpar uma por uma demoraria uma eternidade, além de gasto excessivo de água) e tetos soltos (e que não podem ser limpos, pois desabariam, mas que “jogam” sujeira o dia inteiro nas salas). Além disso, os estabelecimentos de ensino são grandes e os alunos não se preocupam em mantê-los limpos³⁹³. Os não-docentes não reclamaram da atuação dos docentes. Disseram que, de maneira geral, são bastante preocupados em manter o ambiente limpo.

E os docentes também estão em alta perante os alunos, ao contrário dos não-docentes do tipo auxiliares de ensino (secretários; agentes de limpeza; cantineira; vigias; porteiros, etc.) que receberam críticas bastante ríspidas. As instalações também não foram bem avaliadas. As principais observações positivas dos alunos sobre os professores foram: organização (não improvisam); domínio de conteúdo; atenciosos com quem deseja aprender; e estudiosos (“estão sempre estudando alguma coisa e fazendo cursos”). Já os pontos a melhorar aventados foram: pontualidade; assiduidade. Segundo os discentes, infelizmente, muitas aulas são perdidas porque os professores ficam doentes³⁹⁴. Já as críticas aos auxiliares de ensino concentraram-se principalmente na falta de respeito e paciência com os alunos. Sustentaram que poucos sabem conversar “de boa³⁹⁵” com os alunos, em geral o pessoal da secretaria. Uma seção muito criticada, em especial pelos alunos das escolas da Samambaia, foi a da limpeza. Afirmaram de forma peremptória que a parte externa às salas é mais limpa que o interior das mesmas, como numa espécie de “maquiagem para que o diretor veja que trabalham”. Em relação às instalações, destacaram que é urgente: construção de auditórios; quadras ou ginásios cobertos; refeitório; pracinhas “limpas”; salas especiais (brincadeira; dança; leitura “livre”³⁹⁶; laboratórios, etc.).

E os pais, o que reivindicam? De quem ou de quê reclamam? Em primeiro lugar, vale esclarecer que este foi o segmento mais difícil de realizar as conversas informais; em poucos casos houve tempo adequado para desenvolver o bate-papo conforme planejado e executado com os demais segmentos. Mas a reclamação principal dos pais é em relação à comunicação. A

³⁹³ *Mais uma vez vale registrar que a Escola Classe da Samambaia (ECS) é exceção, pois neste estabelecimento existe uma espécie de pacto para manter a escola sempre limpa.*

³⁹⁴ Os alunos do ensino médio chegaram a comentar que ministrar aulas não é fácil e que os professores deveriam ter menos carga horária e alunos em sala.

³⁹⁵ “De boa” é uma gíria muito usada pelos jovens do Distrito Federal. Significa tranquilidade. Ou seja, quem conversa “de boa” com os alunos, conversa com tranquilidade, sem estresse. Quando se diz “de boa”, após uma pergunta de como se tem passado, significa que tudo vai bem.

³⁹⁶ Esta é uma reivindicação mais dos alunos do ensino médio, para os quais ler de forma obrigatória só gera descompromisso dos alunos. *Nota: nas duas escolas de ensino médio, a maioria das conversas foi realizada com representantes de turmas, e não de forma aleatória como era a proposta original e aplicada nos demais estabelecimentos.*

direção seria a (ir)responsável neste caso. Aliás, alguns pais “ensaiavam” crítica às direções, mas sempre se reportavam a outro espaço que não aquele onde o filho estava. A maioria afirmou não gostar de ser chamado na escola, pois, nem sempre os padrões entendem a ida à escola como uma necessidade³⁹⁷ e muito menos como direito. Afirmaram também que não gostam quando os seus filhos são criticados na frente de todo mundo nas reuniões (conselhos de classe) para entrega de notas. “É uma humilhação só. A gente não sabe onde enfiar a cara”! No entanto, apesar da crítica anterior ter sido canalizada aos docentes - pois são eles que têm mais voz nas reuniões de entrega de notas -, os pais elogiaram muitos os mestres. Inclusive, assumiram que, na maioria das vezes, as críticas aos seus filhos tinham fundamento, e que eles (pais) deveriam ter agido antes. As únicas críticas foram feitas por pais de alunos das séries finais do ensino fundamental, mas nada que manche a imagem bastante positiva dos docentes. Vários pais afirmaram também que gostariam de ajudar mais a escola, mas não sabem como. Os pais, no geral, não fizeram críticas aos não-docentes. Apenas algumas falas em relação ao trabalho dos porteiros que, às vezes, os fazem esperar do lado de fora no sol ou na chuva.

As críticas de todos os segmentos da comunidade escolar anteriormente apontadas deixam patente que há ainda um longo e árduo caminho rumo à qualidade do ensino nas escolas públicas. Contudo, o mais positivo é que os docentes, que têm sido tão criticados e até maltratados por vários burocratas da educação do Distrito Federal, foram bastante elogiados por não-docentes, alunos e pais. Por outro lado, é justamente este segmento que talvez não acredite na escola pública como espaço de qualidade a ponto de matricular seus filhos. Segundo consta, cada vez mais a prole dos docentes migra para a escola privada³⁹⁸. Tendo isto como fato, não há dúvida de que a reclamação docente com vistas a tornar a escola pública um espaço de qualidade pode estar em processo de esvaziamento. E esvaziada não pela falta de conteúdo retórico e teórico, e sim porque as intenções de tornar a escola pública um espaço de qualidade podem não ser tão genuínas quanto parecem. Enfim, a opção docente para resolver o problema de qualidade da escola pública tende a ser a seguinte: colocar os filhos nas escolas privadas. Isso significa que,

³⁹⁷ Várias mães que têm filhos matriculados em escolas de Brasília se mostraram mais conscientes dos seus direitos. Algumas chegaram a procurar até a justiça para garantir o direito de participar de reuniões na escola. *Nota 1: duas escolas que compõem a amostra realizaram palestras de esclarecimentos sobre tal direito em 2006 e 2007. Talvez isso explique um pouco desse belo comportamento das mães.*

³⁹⁸ Não fico à vontade em registrar “muitos”. O ideal seria citar um dado real sobre tal questão, pois saber quantos por cento da prole dos professores estuda em escolas privadas não é mais simplesmente um dado, e sim um termômetro da crença ou não na escola pública.

no fundo, não importa se os docentes são bons ou não, pois os seus filhos não serão atendidos por eles, ou melhor, não por eles no sistema público de ensino³⁹⁹.

Por fim, é possível articular o conceito de *liberdade de escolha com desvantagem* de Sen ao que tem acontecido no âmbito da gestão das escolas públicas do Distrito Federal. Em termos de gestão da escola pública no âmbito do Distrito Federal, a dificuldade de encaixar o conceito – o qual sustenta que, quando se tem muitas opções de escolha, algumas tidas como viáveis são descartadas - é apenas aparente. É que a suposta limitação de opções no âmbito das escolas públicas do Distrito Federal não é uma realidade, haja vista a implementação do modelo de gestão compartilhada na qual o gestor e a comunidade escolar passam a ter mais autonomia. Claro que esta autonomia resulta em responsabilidades perigosas para a comunidade, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o poder público para com a escola pública. Não cabe aqui aprofundar o caráter opressor e privatista desta autonomia, mas vale citar que, além da Gestão Compartilhada, o Governo do Distrito Federal implementou o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Juntas estas duas ações estabelecem um novo marco no qual a escola passa a receber mais verbas (inclusive para pagamento das contas de água/esgoto, energia elétrica, gás GLP, telefone e outras), ao mesmo tempo em que o diretor assume tarefas cada vez mais burocráticas, já que se preocuparia de forma frenética com as metas determinadas em nível central. Enfim, ocorre uma aparente expansão de escolhas que, provavelmente, obscurece outras opções desejáveis.

É chegada a hora de indicar investigações futuras. A *primeira* indicação é a seguinte: estudo comparativo entre as pesquisas nacionais de custo-aluno de 1986 e 2003⁴⁰⁰. Sugere-se que as desigualdades regionais sejam o foco. Afinal de contas, as desigualdades regionais de custo-aluno na educação básica pública foram ampliadas ou diminuídas? Em que medida? Por quê? Seria também interessante, ainda que de forma secundária, atenção ao processo de planejamento e execução, às metodologias adotadas e aos resultados gerais obtidos. A *segunda* indicação diz

³⁹⁹ Há professores que trabalham na rede pública e privada.

⁴⁰⁰ A comparação seria restrita ao 1º Grau (atualmente ensino fundamental), uma vez que a pesquisa de 1986 não incluiu toda a educação básica como fez a de 2003. *Nota: Segundo Xavier e Marques, “a necessidade de estudos sobre custo para melhorar a efetividade da administração educacional é aceita sem contestação” (1986c, p. 45), mas ao mesmo tempo lamentam a não utilização, pelas administrações, dos resultados dos raros estudos de custos efetuados a partir do final dos anos 1960; sugerem que os levantamentos de custos sejam incorporados à rotina das mesmas. Enfim, enfatizam a necessidade de atualizar permanentemente os dados disponíveis sobre custos educacionais. Eis uma boa justificativa para a realização da pesquisa indicada.*

respeito à realização de pesquisa de custo-aluno em escolas de tempo integral. Só que neste caso, seria imprescindível desagregar o custo-aluno em dois tipos: custo-aluno “público” (custeado, efetivamente, por recursos públicos); e custo-aluno “privado” (custeado por toda sorte de parcerias, arranjos e negociatas com o setor privado). A justificativa para tal procedimento é que, cada vez mais, a dita educação de tempo integral parece se configurar como mais um passo rumo à desresponsabilização do Estado para com a educação pública. Seria tal hipótese comprovada ou não, quando se tem em conta o custo-aluno? Sugere-se ainda que esta segunda pesquisa inclua informações acerca das condições *tangíveis* de oferta educacional, com especial atenção para as (des)instalações físicas (verdadeiros “cafofos”) que os alunos (“fáceis” e “difíceis”) das escolas públicas têm sido colocados. A *terceira* indicação é a seguinte: ampla revisão de literatura de custo-aluno no Brasil. Poderia ser organizada de forma similar à revisão de literatura desta tese (inclusão de todos os dados básicos como: título; nome do[s] autor[es]; objetivo[s]; itens de custo; amostra; e principais resultados), mas com três detalhes a mais: a) organização por etapa e modalidade de ensino; b) cruzamento de dados de diferentes trabalhos entre si; c) ampliação descritiva e, principalmente, analítica, talvez com acesso à documentação geral das pesquisas, as quais geralmente não são publicadas (talvez nem mesmo guardadas). Já a *quarta* indicação é uma pesquisa de custo-aluno em outras regiões administrativas do Distrito Federal. Só que neste caso, em vez de considerar os vários itens de custo desta pesquisa (salário de pessoal; material de consumo; material permanente; outros insumos; prédio; e terreno), apenas o salário de pessoal seria incluído e os demais itens de custo imputados em 10% do custo-aluno total (os salários respondem por 90% do custo-aluno total de acordo com as escolas que compuseram a amostra desta tese). Talvez, inclusive, a coleta de dados de salários deva ser feita junto ao Departamento de Finanças da Secretaria de Estado de Educação. Do ponto de vista da precisão da coleta, a estratégia de ir até a escola é superior. A atual pesquisa mostrou que, 2% da folha de pagamento, é de pessoal que não está efetivamente em exercício na escola (licença para tratamento de saúde; licença gestante; licença prêmio; licença para estudo; licença para tratamento de interesses particulares; em transição de um estabelecimento para outro, etc.). A *quinta* indicação de pesquisa é provavelmente a mais complicada: estudo comparativo entre escolas públicas e privadas do Distrito Federal. E a complicação se deve à dificuldade de obter dados de custo junto às escolas privadas. Neste caso, seria interessante que a investigação contasse com o apoio e a participação institucional efetiva da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal.

Sugere-se que estudo seja de custo direto e indireto de funcionamento – em relação ao item custo de pessoal, é claro -, ainda que a coleta de dados em nível da burocracia pública seja extremamente complicada e trabalhosa (mas já está mais que na hora de “encarar” este desafio!). A *sexta* e última indicação trata-se de um estudo sobre as ponderações do Fundef e do Fundeb e o custo-aluno calculado nas pesquisas. É que as ponderações, desde o “falecido” Fundef, parecem não considerar (respeitar?) as pesquisas de custo-aluno realizadas no Brasil. Sabe-se que as tais ponderações resultaram de acordos políticos, e que isso continuará a existir. Mas mesmo tendo este fato como realidade, há de se perguntar: o que sobra do jogo de interesses para as descobertas acadêmicas? Caso não sobre nada, isso deve ser devidamente esclarecido, pois, as pesquisas de custo-aluno deixariam de ser, inclusive, citadas na legislação (Fundeb) como “referência”. Caso a ampla revisão de literatura (terceira indicação) seja realizada, a mesma seria bastante útil para esta pesquisa. A pergunta central do estudo, ao que parece, seria: em que medida os estudos de custo-aluno podem e devem ser levados em consideração na definição das ponderações dos Fundos?

Bem, terminadas as indicações de pesquisas futuras, vale ainda sugerir o seguinte: uso das ferramentas estatísticas nas mesmas. Mas a inclusão destas na área de educação nada tem de tranqüila, seja devido a questões de ordem ideológica, seja em função das reais dificuldades de usar as ferramentas numa área como a educação, em especial quando se trata de custo-aluno da educação básica. De qualquer forma, é fundamental que a (re)inclusão deste elemento (ao que parece, muito usado nas décadas de 1970 e 1980) não torne as produções de custo-aluno ininteligíveis. Por outro lado, é muito importante que esta proposta seja seriamente levada em consideração, pois há limites para tratar os dados por intermédio apenas da “matemática básica”.

Por fim, vale destacar algumas das várias limitações ou dificuldades desta pesquisa: a) demora (3 meses) na liberação definitiva de coleta de dados nas escolas⁴⁰¹; b) realização das pesquisas em escolas que não estavam de acordo com os critérios de escolha iniciais (escolas que atendessem a apenas uma etapa ou modalidade da educação básica; escolas com número de alunos aproximado em cada uma das etapas e modalidades); c) livro de patrimônio limitado como referência para coleta de dados de material permanente (motivo: desatualização); d) falta de um *software* específico para o DF que pudesse receber, processar e fazer cruzamento de

⁴⁰¹ O pedido inicial “tramitou” por vários departamentos da Secretaria de Estado de Educação antes da liberação para o primeiro contato com as escolas. Motivo: “a pesquisa tratava de verbas”.

dados, além de produzir tabelas e gráficos com o nível de complexidade que um estudo de custo-aluno requer (o tempo necessário para coleta, organização e análise de dados foi imenso e extremamente cansativo); e) o não uso de ferramentas estatísticas para o tratamento de dados; f) elevado número de escolas (quatorze ao todo); g) não tratamento do custo-aluno adicional (CAE) de forma aprofundada; h) análise do custo-aluno por escola, e não por etapa ou modalidade atendida na escola; i) cálculo do custo-aluno específico para cada um dos itens impreciso, à exceção do custo-aluno docente; j) e, por fim, a limitada articulação entre os resultados e as concepções de Dubet, Sen e Rawls.

No entanto, apesar das dificuldades encontradas em usar as contribuições de Dubet, Sen e Rawls, foi possível iniciar reflexão acerca da seguinte pergunta: como “fazer” justiça no âmbito da educação escolar? Não existem teorias ou experiências práticas que possam indicar exatamente o que fazer. Mas quaisquer que sejam as ações rumo à justiça escolar, sugere-se levar em conta dois pontos. Primeiro, admitir que com a ampliação do acesso à escola pública, os alunos “difíceis” se fazem presentes como nunca e que tal fato nos impõe novos desafios. Segundo, nada mudará se os índices educacionais continuarem a melhorar apenas no papel (leia-se aprovação dos alunos para que governos se vangloriem), pois, afinal, não queremos cidadãos apenas “no ou de papel” e sim cidadãos plenos, para o qual a justiça escolar teria muito a contribuir.

REFERÊNCIAS

BALLOTTIN, Margô Beatriz Nilsson. *Custos anuais da educação na EMEF Ernesto Dorneles. Porto Alegre – RS*. Monografia de Especialização em Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos. Faculdade. Faculdade de Educação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

BERNARDO, Gertrudes Angélica Vargas. *E afinal de contas, é possível responder quanto custa uma educação infantil de qualidade? Um pergunta leva a muitas outras!* Porto Alegre - RS. Dissertação de Mestrado em Educação – Faculdade de Educação / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 143.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. *Fundo Constitucional do Distrito Federal*. Lei. 10.633/03. Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2002.

BRASIL. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Secretários de Educação. “Como gerenciar recursos financeiros”. *Progestão* (modulo VI/Caderno de Estudo/ Ana Maria de Albuquerque Moreira; José Roberto Rizzoti. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

CAMPAIGN FOR FISCAL EQUITY (CFE) v. STATE OF NEW YORK. “Ensuring all children the opportunity for a sound basic education”. Disponível em: <http://www.cfequity.org/cost-out.html>. Em: 17 de março de 2009, às 13h43.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Cláudio de Moura. “O problema dos custos em educação: estudo de caso”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília - DF, vol. 54, n.º 119, p. 49-60, jul./set., 1970.

CASTRO, Cláudio de Moura *et al.* *Custos e Determinantes da Educação: o caso de Brasília*. Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômicas da América Latina – ECIEL/ Governo do Distrito Federal/Secretaria de Educação e Cultura/Fundação Educacional do Distrito Federal. Rio de Janeiro, 1978.

REFERÊNCIAS (continuação)

CASTRO, Cláudio de Moura; SANGUINETTI, Jorge A. “Custos e determinantes da educação na América Latina”. Rio de Janeiro- RJ: Instituto de Tecnologia Educacional (INTED), 1978.

CASTRO, Cláudio de Moura *et al.* *A educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiência.* Instituto de Estudos Avançados em Educação – IESAE. Rio de Janeiro – RJ: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1980.

CAVALCANTE, Ailton Ferreira. “Ensino Público: gratuito, em termos – custos indiretos do ensino médio para os alunos das escolas públicas do Distrito Federal”. Em aberto, Brasília, v. 19, n. P. 113-122, julho. 2002.

COSTA, Marly de Abreu. “Comparação das estimativas do custo/aluno em dois Cieps e duas escolas convencionais do município do Rio de Janeiro”. Revista Educação e Sociedade. Campinas-SP, vol. 12, n.º 40, p. 486-501, dez. 1991.

CRUZ JR., Ademar Seabra da. *Justiça como equidade: liberais, comunitaristas, e a autocrítica de John Rawls.* Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2004.

DUBET, François. *As desigualdades multiplicadas.* Ijuí: Ed. Ijuí, 2003 (tradução: Sérgio Miola).

DUBE, François. *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste?* Éditions du Seuil et La République des idées, octobre 2004.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? A escola de oportunidades.* São Paulo: Cortez, 2008 (tradução: Ione Ribeiro Valle).

DUNCOMBE, William; LUCKEMEYER, A. (2002, March). *Estimating the cost of Educational Adequacy: A comparison of Approaches.* Paper presented at the Annual Conference of the American Education Finance Association, March 2002.

DUNCOMBE, William. *Estimating the Cost of Meeting Student Performance Standards in the St. Louis Public Schools.* Education Finance and Accountability Program Center for Policy Research, January, 2007.

FABRIS, Rosane. *Custo-aluno no Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves.* Porto Alegre – RS. Monografia de Especialização em Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos. Faculdade. Faculdade de Educação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

FARENZENA, Nalú *et al.* *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de ensino de qualidade.* Rio Grande do Sul/Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/ Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

REFERÊNCIAS (continuação)

FARENZENA, Nalú; MACHADO, Maria Goreti Farias. “Um estudo do custo por aluno em escolas municipais brasileiras”. Porto Alegre – RS. Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação/Faculdade de Educação / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, janeiro de 2005 (digitado).

FARENZENA, Nalu; MACHADO, Maria Goreti Farias. “O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas”. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Brasília, v. 22, p. 277-290, jul./dez. 2006.

FERNANDES, Solange Jarzem. *Política de Financiamento da Educação: o custo-aluno de duas escolas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande-MS. Dissertação de Mestrado em Educação – Faculdade de Educação / Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, 2006.

FRANCO, Hilário. *Contabilidade Industrial: com apêndice da contabilidade agrícola*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

GOMES, Cândido Alberto (coord.). “Custos de alfabetização de jovens e adultos: o programa da Universidade Católica de Brasília”. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília - DF, vol. 76, n.º 182/183, p. 327-359, jan./ago., 1995.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). Secretaria de Educação. *Custo direto de funcionamento das escolas da rede oficial do Distrito Federal - 1985*. Brasília: Secretaria da Educação, Departamento de Planejamento Educacional, 1986, 302 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/Secretaria de Estado de Educação. “Notícias da Rede”, 2009, p. 1). Disponível em: <http://noticiasdarede.se.df.gov.br/2009/10/20/secretaria-de-educacao-prorroga-contrato-de-professores-temporarios-por-um-ano/>. Acesso em 7 de dezembro de 2009, às 03h13.

GRONBERG, Timothy J.; JANSEN, Dennis W.; TAYLOR, Lori L.; BROOKER, Kevin. “School Outcomes and School Costs: The Cost Function Approach”. Texas A&M University, w/d, 41 páginas.

GUTHRIE, James; ROTHSTEIN, Richard. “Enabling “Adequacy” to Achieve Reality: Translating Adequacy into State School Finance Distribution Arrangements.” In H.Ladd, R. Chalk, and J. Hansen (eds.) *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do estado*. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 259).

REFERÊNCIAS (continuação)

HOLANDA, Nilson. *Planejamento e projetos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Apec, 1975.

IMAZEKI, Jennifer; RESCHOVISKY, Andrew. “Let No Child Left Behind: determining the cost of improving student performance”. *Public Finance Review*, 2003, pp- 263-290. Disponível em: <http://pfr.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/3/263>. Acesso em: 23 de março de 2009, às 23h40.

IMAZEKI, Jennifer; RESCHOVISKY, Andrew. “Estimating the Cost of Meeting the Texas Educational Accountability Standards”. Draft, may 17, 2004.

KUNTZ, Rolf. “A redescoberta da igualdade como condição de justiça” in FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 152.

LEVIN, M. Henry; SCHWARTZ, Heather L. *What is the cost of a preschool program?* National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College-Columbia University. For presentation at AEFA 2007 Annual Conference, Baltimore, Maryland.

LEVY, S.; CAPRINO, A.C.; NUNES, E. M. *Análise econômica do sistema educacional de São Paulo*: IPE/USP, 1970.

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

MACINTYRE, Alasdir. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* Belo Horizonte: Loyola, 1991, p. 370.

MERCHEDE, Alberto Oliveira de. “Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília - DF, vol. 79, n.º 192, p. 30-47, jan./ago., 1998.

MERCHEDE, Alberto Oliveira de. *Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal*. Brasília – DF. Dissertação de Mestrado em Educação / Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa / Universidade Católica de Brasília, 1998a, 212p.

MÖLLER, Josué Emílio. *A justiça como equidade em John Rawls*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2006.

NEDEL, José. *A teoria ético-política de John Rawls: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

REFERÊNCIAS (continuação)

PARO, Vitor Henrique (org.). *Estudo comparativo de custo aluno nos diversos graus e modalidades de ensino da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1981.

PENNSYLVANIA STATE BOARD OF SCHOOL. *Costing Out: The Resources Needed to Meet Pennsylvania's Public Education Goals*. By Augenblick, Palaich, and Associates, Inc. (Denver, Colorado). Dezembro, 2007.

PEREIRA, Ana Cláudia da Silva Pereira. *Condições de Funcionamento de Escolas do Campo: em busca de indicadores de custo-aluno-qualidade*. Pará, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará.

RAWLS, John. *Justiça como equidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROSSETI, José Paschoal. *Introdução à economia*. 17^a ed., rev., atual., ampl. São Paulo: Atlas, 1997.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 2^a edição. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2008 (tradução: Ricardo Doninelli Mendes).

VELLOSO, Jacques Rocha. "Custos reais e custos contábeis da universidade pública". In: VELLOSO, Jacques Rocha (org.). *Universidade Pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas – SP: Papirus, 1991, p. 177-222.

VERHINE, Robert E. "Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do Estado da arte". *Revista Educação* (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul). Porto Alegre, vol. 21, n.º 35, p. 107-121, 1998.

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

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia F. "Quanto custa a educação básica de qualidade"? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Anpae*. Brasília, v. 22, p. 229-252, jul./dez. 2006.

WILLIAM, B. "The Standard of Living: Interests and Capabilities". In Sen *et al.*, 1987.

XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau: aspectos metodológicos e Manual de Instruções*. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus, 1986.

REFERÊNCIAS (continuação)

XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau na Região Sul*. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus, 1986a.

XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau na Região Norte*. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus, 1986b.

XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau na Região Centro-Oeste*. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus, 1986c.

XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARQUES, Antônio Emílio Sendim. *Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam*. Brasília: Ipea, 1987.

ZEVALLOS, Tânia Catarina Aita. “Análise de custo nas escolas públicas de 1º grau, Santa Maria – RS”. *Revista Educação (Centro de Educação – UFSM)*. Santa Maria – RS, vol. 9, n.º 2, p. 207-267, 1984.

ZYLMELMAN, Manuel. *Financing and Efficiency in Education*. Boston-USA: Havard University, 1973..

ANEXO 1 (FORMULÁRIO 1- DADOS GERAIS)

FORMULÁRIO 1 - DADOS GERAIS (página 1)						
Responsável pelo preenchimento:					E-mail:	
Função:	Telefone p/ contato:					
Código da escola:						
1 - DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:						
1.1 - Nome da escola:						
1.2-Decreto de criação:						
1.3 - Endereço:						
Bairro:						CEP:
Cidade:				UF:		
E-mail:				Fone:		
1.5 - Localização da escola: () Urbana () Rural						
1.6 - Tipologia da escola:						
2 - INSTALAÇÃO E DEPENDÊNCIAS			Condições de uso			
2.1 - Salas	Qtd	<i>Excelente(9-10)</i>	<i>Muito boa(7-8)</i>	<i>Satisfatória(5-6)</i>	Inadequada (3-4)	Péssima (1-2)
2.1.1 - Salas de aula:						
2.1.2- Salas de ed. Artística						
2.1.3 - Laboratórios:						
2.2 - Espaços especiais						
2.2.1 - Quadra de esporte:						
2.2.1 - Ginásios coberto:						
2.2.1 - Pátio coberto:						
2.2.1 - Campos de futebol:						
2.2.1 - Biblioteca:						
2.3-Serviços assistenciais						
2.3.1 - Gabinete médico:						
2.3.2 - Gab. odontológico:						
2.3.3 - Enfermaria:						
2.3.4- Cozinha:						
2.3.5 - Refeitório;						
2.3,6 - Despensa:						

FORMULÁRIO 1 - DADOS GERAIS (continuação – página 2)						
2.4 - Salas diversas	Qtd	Excelente(9-10)	Muito boa(7-8)	Satisfatória(5-6)	Inadequada (3-4)	Péssima (1-2)
2.4.1 - Banheiro p/ doc e não-docentes						
2.4.1 - Banheiro p/ alunos:						
2.4.1 - Cantina						
2.4.1 - Grêmio						
2.4.2 - Auditório						
2.4.2 - Sala de reuniões						
2.5 - Sala ad. e pedagógicas						
2.5.1 - Direção						
2.5.1 - Secretaria						
2.5.1 - Or. Educacional						
2.5.1 - Sala de docentes						
2.5.1 - Sala de não-docentes						
2.5.1 - Sala de arquivo						
2.5.2 - Sala de apoio						
Total						
		Nível de satisfação				
3 - SERVIDORES DA ESCOLA	Qtd	Excelente(9-10)	Muito boa(7-8)	Satisfatória(5-6)	Inadequada (3-4)	Péssima (1-2)
3.1 - Direção e vice						
3.2- Supervisão						
3.3 - Docentes						
3.4 - Secretaria						
3.5 - Merendeira						
3.6 - Bibliotecário						
3.7 - Resp. pela biblioteca						
3.8 - Monitor						
3.9 - Or. educacional						
3.10 - Limpeza						
3.11 - Médico						
3.12 - Odontólogo						
3.13 - Vigia						
3.14- Cantineira						
3.15-Porteiro						
TOTAL						

FORMULÁRIO 1 - DADOS GERAIS (continuação – página 4)					
4 - ALUNOS					
2008					
4.5- Matrícula(ABRIL-2008)	Turno				Turmas
Séries, modalidades, tipos	Manhã	tarde	noite	Total	
Total					
4.6- Matrícula final - 2008	Turno				Turmas
Séries, modalidades, tipos	Manhã	tarde	noite	Total	
Total					
4.7- Reprovação 2008	Turno				
Séries, modalidades, tipos	Manhã	tarde	noite	Total	
Total					
4.8- Abandono- 2008	Turno				
Séries, modalidades, tipos	Manhã	tarde	noite	Total	
Total					

ANEXO 2 (FORMULÁRIO 2 – PESSOAL)

DOCENTES (SÓ REGÊNCIA)

ENSINO MÉDIO

Código - docente	Salário mensal	Salário X 13,3	Status		Carga trab.	Função	SEDF(total)
			Efet	CT			n.º anos
Média							
Total							

DOCENTES (SÓ REGÊNCIA)

EJA (1º SEGMENTO/1ª A 4ª)

Código - docente	Salário mensal	Salário X 13,3	Status		Carga trab.	Função	SEDF(total)
			Efet	CT			n.º anos
Média							
Total							

DOCENTES (SÓ REGÊNCIA)

EJA (2º SEGMENTO/5ª A 8ª)

Código - docente	Salário mensal	Salário X 13,3	Status		Carga trab.	Função	SEDF(total)
			Efet	CT			n.º anos
Média							
Total							

NÃO-DOCENTES

Código - docente	Salário mensal	Salário X 13,3	Status		Carga trab.	Função	SEDF(total)
			Efet	CT			n.º anos
Média							
Total							

Docentes								
Não-doc.								
TOTAL								
		ALUNOS	não-docentes	M. Cons.	Mat. Perm.	Outros insumos	Prédio	Terreno
ENSINO MÉDIO								
EJA (1-4)								
EJA (5-8)								
Total								

ANEXO 3 (FORMULÁRIO 3 – MATERIAL PERMANENTE)

FORMULÁRIO 3 - MATERIAL PERMANENTE (página 1)						
3.a - Aparelhos e equipamentos de medição						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.b - Aparelhos e equipamentos de comunicação						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.c - Aparelhos e equipamentos médicos, laboratoriais e de saúde em geral						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.d - Aparelhos e equipamentos para esporte e recreação						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.e - Aparelhos e equipamentos domésticos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		
3.f - Bandeiras, flâmulas e insígnias						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
		1	R\$ -	R\$ -	R\$ 0,00	R\$ -
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.g - Coleções e materiais bibliográficos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -

FORMULÁRIO 3 - MATERIAL PERMANENTE (continuação, página 2)

3.h - Instrumentos musicais e artísticos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.i - Máquinas e equipamentos industriais						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.j - Máquinas e equipamentos energéticos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.k - Máquinas e equipamentos gráficos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.l - Equipamentos de áudio, vídeo e foto						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.m - Máquinas, utensílios e equipamentos diversos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.n- Equipamentos de processamento de dados						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.o - Máquinas e utensílios de escritório						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -

FORMULÁRIO 3 - MATERIAL PERMANENTE (continuação, página 3)						
3.p- Mobiliário em geral						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.q - Veículos diversos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.r - Peças não incorporáveis a imóveis						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.s - Materiais - Cantina						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.t - segurança						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
3.u - Materiais pedagógicos						
Tipo	qtidade	vida útil	custo/u	Total	custo/u (mercado)	TOTAL (p/ lançar)
Total			R\$ -	R\$ -		R\$ -
TOTAL GERAL						

ANEXO 4 (FORMULÁRIO 4 – OUTROS INSUMOS)

FORMULÁRIO 4 - OUTROS INSUMOS								
DRE	N.º	ESCOLAS	PDAF					TOTAL
			Serviço de terceiros	Água e esgoto	Energia elétrica	Telefonia fixa e banda larga	GLP	
			R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	
PLANO-PILOTO	1	EEIB						
	2	ECB						
	3	EEFB1						
	4	EEFB2						
	5	EEMB						
	6	EEEE						
	7	EP						
	8	CIL						
SAMAMBÁIA	9	EEIS						
	10	ECS						
	11	EEFS1						
	12	EEFS2						
	13	EEMS						
	14	EEES						

ANEXO 5 (FORMULÁRIO 5 – PRÉDIO E TERRENO)

FORMULÁRIO 5 - PRÉDIO E TERRENO					
DRE	N.	ESCOLAS	Prédio	Terreno	TOTAL (Rs)
			R\$	R\$	
			total	total	
PLANO-PILOTO	1	EEIB			
	2	ECB			
	3	EEFB1			
	4	EEFB2			
	5	EEMB			
	6	EEEB			
	7	EPB			
	8	CLB			
SAMAMBABA	9	EEIS			
	10	ECS			
	11	EEFS1			
	12	EEFS2			
	13	EEMS			
	14	EEES			

ANEXO 6 (FORMULÁRIO 6 – ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO)

FORMULÁRIO 6 - ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO					
Componentes do prédio	Condições de uso (Mano)				
	Excelente(9-10)	Muito boa(7-8)	Satisfatória(5-6)	Inadequada (3-4)	Péssima (1-2)
Paredes (estrutura)					
Paredes (pintura)					
Janelas (estrutura)					
Janelas (pintura)					
Janelas (vidros)					
Portas (estrutura)					
Portas (pintura)					
Portas (vidro)					
Portões					
<i>Piso(cimento)</i>					
<i>Piso(cerâmica)</i>					
<i>Revestimento (cerâmica)</i>					
Telhado					
Calhas (telhado)					
Calhas ("chao")					
Muro/cerca					
Foro do teto					
Instalação elétrica					
Instalação hidráulica					
Terra nua					
Área verde					
Praça					
Banquinhos					
Sala de espera					
Horta					
OUTRAS INFORMAÇÕES					
Rua em frente à escola	asfaltada	Paralelep.	Terra	outro	
Ruas próximas à escola	asfaltada	Paralelep.	Terra	outro	
Abastecimento de água	Pública	Poço art.	Cacimba	Fonte	Inexist.
Abast. de energia elétrica	Pública	Gerador	Solar	Eólica	Inexist.
Esgoto sanitário	Público	fossa	Inexist.		

ANEXO 7 (FORMULÁRIO 7 – MATERIAL DE CONSUMO)

FORMULÁRIO 7 - MATERIAL DE CONSUMO (página 1)				
5.a - Gêneros alimentícios				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.b - Material farmacológico				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.c - Material esportivo				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.d - Material de expediente				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.e - Material de processamento de dados				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.f - Material de apoio pedagógico				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.g - Material de acondicionamento e embalagem				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.h - Material de cama e mesa				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.i - Material de copa e cozinha				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -

FORMULÁRIO 7 - MATERIAL DE CONSUMO (continuação, página 2)				
5.j - Material de limpeza/produtos para higienização				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.k - Material para manutenção de bens e imóveis				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.l - Material para manutenção de bens móveis				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.m - Material elétrico				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.n - Material para áudio, vídeo e foto				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.o- Sementes, mudas de plantas e insumos				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.p - Material laboratorial				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.q - Ferramentas				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
5.r - Outros materiais de consumo (não contemplados nos itens)				
Tipo	unidade	qtidade	custo/u	Total
				R\$ -
TOTAL				R\$ -
TOTAL GERAL				

ANEXO 8 – FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (2002 A 2006) E (DES)CUMPRIMENTO DA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 1988.

O Distrito Federal (DF) é formado por regiões administrativas (RA) sob o comando do governador. Ou seja, não há municípios com autonomia administrativa, financeira e política como nos estados brasileiros. Não existem órgãos de governo do Distrito Federal autônomos no âmbito das RA. Na área de educação, por exemplo, a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF) responde por todas as 645⁴⁰² escolas públicas do Distrito Federal. Ou seja, assume competências referentes aos Estados e aos Municípios, conforme estabelece o art. 10, parágrafo único, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Devido a esta peculiaridade, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) teve efeito nulo no DF, até porque durante toda a vigência do mesmo, as matrículas de ensino fundamental respondiam por mais de 80% do total. A importante discussão sobre municipalização do ensino fundamental com o advento do Fundef e as disputas de “quem ganha e quem perde”, simplesmente não existiu no DF. Claro que o DF arrecada recursos próprios, recebe transferências por repartição da União, é contemplado com programas do FNDE (PDDE, PNAE, PNATE, etc.) e outros. Mas nem tudo é como nos demais entes federados no que concerne aos recursos recebidos do Governo Federal. É que o Distrito Federal é contemplado com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o qual foi criado pela Lei Federal 10.633/02. O FCDF⁴⁰³, a rigor, institucionaliza um repasse de recursos para a capital que já existia na época do Império. O Fundo não é específico para a área de educação. Conforme mostra o art. 1º da referida Lei, a educação é área que receberá apenas assistência financeira, sendo o foco principal a segurança pública da capital.

"Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal".

No entanto, apesar de não ser a razão de existir do tal Fundo, a educação tem sido contemplada com recursos significativos. Sendo assim, a tal assistência é, na prática, bastante

⁴⁰² E também pelas particulares.

⁴⁰³ Os aportes do Fundo crescem de acordo com o aumento da receita corrente líquida (RCL), o qual ultrapassou os 100% entre 2002 e 2006.

generosa. O problema é que o uso dos recursos do FCDF resultou na seguinte distorção: descumprimento do art. 212 da Constituição Federal pelo governo local, no período de 2002 a 2006⁴⁰⁴.

Fica evidente o peso do FCDF quando as transferências da União, efetivadas por intermédio da repartição de receita de impostos (FPE, FPM, IPI-Exp e Lei Kandir 86/97), são comparadas com as transferências com origem no Fundo: 18,26% e 81,74% do total das duas fontes, respectivamente. Percebe-se, a partir de 2004, o aumento da participação do FCDF, ano em que a participação das transferências de impostos por repartição é responsável por apenas 15,83%. Essa tendência de queda continua até 2006, quando atinge o percentual de 15,41%. Neste ano, então, 85% das transferências da União foram realizadas pelo FCDF.

Tabela 8.1 – Transferências por repartição de recursos para o Distrito Federal e FCDF (2002-2006).

	Tranf. União (rep. rec.)		FCDF		Total
	R\$	%	R\$	%	
2002	229.285.090,65	21,12%	856.389.849,00	78,88%	1.085.674.939,65
2003	326.515.284,36	27,44%	863.195.123,04	72,56%	1.189.710.407,40
2004	244.093.354,90	15,83%	1.297.418.848,96	84,17%	1.541.512.203,86
2005	304.838.024,98	17,13%	1.475.237.972,79	82,87%	1.780.075.997,77
2006	319.358.985,91	15,41%	1.753.714.779,13	84,59%	2.073.073.765,04
Média	274.322.038,28	18,26%	1.305.052.314,07	81,74%	1.579.374.352,35

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF, STN e TCDF.

O Fundo Constitucional ganha ainda mais importância e destaque quando fica constatado que o mesmo, de 2002 a 2006, tem um aumento de 104,78%, enquanto as outras transferências crescem 39,28%. Em valores monetários, isso significa a passagem de 856 milhões em 2002 para mais de 1,7 bilhão em 2006, conforme mostra a Tabela 5.2.

⁴⁰⁴ Não há dúvida que o ideal seria ampliar o período até pelo menos 2008, mas diante da necessidade de conferir com detalhes o uso dos recursos, infelizmente isto não foi possível. *Nota: talvez o mais indicado seja atualizar os dados após o término do governo atual, no caso a partir de 2011.*

Tabela 8.2 – Transferências da União para o Distrito Federal (2002 e 2006).

Tipo	2002	2006	Aumento	
			R\$	%
Repartição de recursos	229.285.090,65	319.358.985,91	90.073.895,26	39,28%
FCDF	856.389.849,00	1.753.714.779,13	897.324.930,13	104,78%
Total	1.085.674.939,65	2.073.073.765,04	Média	90,95%

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF, STN e TCDF.

Na Tabela 5.3 foram colocados os seguintes dados: a estimativa dos recursos da receita própria de impostos que deveria ser aplicada em educação (25% do total); a estimativa da receita de transferências da União (repartição de receitas mais o FCDF⁴⁰⁵) que deveria ser aplicada em educação (25% do total); a soma das duas categorias de receita. No confronto entre as mesmas, verifica-se que a primeira responde, no período em estudo, a 73,33% em média. Portanto, as transferências da União não atingem sequer 1/3, de 2002 a 2006, dos recursos teoricamente disponíveis para a educação. Ou seja, a receita própria de impostos do GDF supera, e muito, o total de transferências da União.

Tabela 8.3 – 25% dos impostos arrecadados no Distrito Federal e das transferências da União (2002-2006).

	Impostos DF		Transf. União (repartição + FCDF)		Total
	R\$	%	R\$	%	
2002	730.840.577,43	72,92%	271.418.734,91	27,08%	1.002.259.312,34
2003	879.213.947,25	74,72%	297.427.601,85	25,28%	1.176.641.549,10
2004	1.045.548.649,29	73,07%	385.378.050,97	26,93%	1.430.926.700,26
2005	1.207.744.620,96	73,07%	445.018.999,44	26,93%	1.652.763.620,40
2006	1.393.427.663,86	72,89%	518.268.441,26	27,11%	1.911.696.105,12
	Média	73,33%		26,67%	

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF, STN e TCDF.

Contudo, essa importância do DF em arrecadar parece não se materializar, necessariamente, em mais aplicação de verbas na educação; pelo contrário, o resultado, segundo a interpretação adotada aqui, é que sequer o Governo do Distrito Federal (GDF) não cumpriu, no

⁴⁰⁵ É fundamental esclarecer que a referência aqui é de 25% do montante do FCDF que vai para educação, e não 25% do total do FCDF. Na verdade, há três interpretações e possibilidades: a) seqüestrar 25% do FCDF para educação pública, uma vez que é verba de transferência da União; b) investir 100% do montante aleatório que vai para educação; c) aplicar apenas 25% do tal montante aleatório.

período em estudo, o que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal. Mas curiosamente, o GDF alega que no período de 2002 a 2006 teria aplicado percentuais acima de 30% na educação pública.

E a mágica – na verdade, farsa – para isso foi muito simples: uso dos recursos dos FCDF. A Secretaria de Fazenda do Distrito Federal adotou uma metodologia de cálculo na qual os recursos oriundos do Fundo são incluídos como receita e como despesa em MDE. Vale deixar claro que a parte do FCDF é usado para o pagamento de aposentadorias dos inativos.

O fato é que, no período de 2002 a 2006, o Governo do Distrito Federal comprova (contabilmente) e aprova legalmente junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal que as despesas com educação básica pública seria de 32,43% em média. O problema é que as despesas em MDE alegadas, e que teriam ficado acima de 30%, resultam mais dos recursos do FCDF do que das verbas de receita de impostos (próprios mais transferências por repartição da União).

Tabela 8.4 - Evolução da receita “disponível” e despesa do Distrito Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (2002-2006).

Ano	Receita (Imp.DF + transf.União*1)	25% (art. 212)	Despesas em MDE*2	% "realizado"
2002	R\$ 4.009.037.249,37	R\$ 1.002.259.312,34	R\$ 1.304.783.687,22	32,55%
2003	R\$ 4.706.566.196,38	R\$ 1.176.641.549,10	R\$ 1.535.774.504,84	32,63%
2004	R\$ 5.723.706.801,02	R\$ 1.430.926.700,26	R\$ 1.789.270.824,20	31,26%
2005	R\$ 6.611.054.481,59	R\$ 1.652.763.620,40	R\$ 2.038.097.424,00	30,83%
2006	R\$ 7.646.784.420,47	R\$ 1.911.696.105,12	R\$ 2.470.680.577,11	32,31%
			Média	32,43%

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF, STN e TCDF.

Nota 2: *2 despesas considerando aquelas realizadas com as fontes impostos próprios e transferências da União (FCDF inclusive).

Porém, se no período de 2002 a 2006, os aportes do Fundo Constitucional forem retirados, ou seja, considerando apenas os impostos arrecadados (ICMS, IPVA, ITCD, IPTU, ISS, ITBI e IRRFDF) e as transferências por repartição da União (FPE, FPM, IPI-Exp e Lei Kandir 86/97), a média cai vertiginosamente para 15,21%, sendo que no ano de 2004 o percentual atinge apenas 11,11%.

Tabela 8.5 - Evolução da receita e despesa do Distrito Federal sem recursos do FCDF (2002-2006).

Ano	Receita*3 (Imp.DF + tranf repart)	25% (art. 212)	Despesas em MDE*4	% "realizado"
2002	3.152.647.400,37	788.161.850,09	517.665.885,01	16,42%
2003	3.843.371.073,34	960.842.768,34	672.579.381,80	17,50%
2004	4.426.287.952,06	1.106.571.988,02	491.853.518,60	11,11%
2005	5.135.816.508,80	1.283.954.127,20	664.384.824,70	12,94%
2006	5.893.069.641,34	1.473.267.410,34	824.982.887,08	14,00%
			Média	15,21%

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF e Melo (2006).

Nota 1: *3 receitas de impostos próprios transferências da União (FCDF exclusive).

Nota 2: *4 despesas efetivamente realizadas, quando se considera a receita de impostos próprios e as transferências por repartição.

O fato é que os percentuais aplicados sem os aportes “aleatórios”⁴⁰⁶ do Fundo caracterizam descumprimento do preceito constitucional (art. 212) de aplicar 25%, no mínimo, “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Na verdade, considerando que, em todos os anos, o maior percentual foi de 17,5% (2003), o DF estaria em desacordo com a lei, mesmo que tivesse a prerrogativa – que não tem, é bom frisar – de aplicar apenas o percentual de 18% de receita de impostos que a União é obrigada a aplicar. Isso representa 2,4 bilhões de reais de verbas de receita de impostos próprios não aplicados em educação pública no DF, no período de 2002 a 2006. A média do período é impressionante: 460 milhões. Ou seja, quase meio milhão de reais por ano não aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação pública do Distrito Federal. Vale ressaltar que os valores não aplicados passaram de menos de 300 milhões, em 2003, para mais de 600 milhões em 2004 e de 650 milhões em 2006. A Tabela 5.6 mostra os detalhes.

⁴⁰⁶ Aleatórios porque a cada ano os montantes que são transferidos do FCDF para educação dependem de decisões políticas. Isso porque a Le. 10.633/07, do Fundo, não estabelece percentuais fixos, nem mesmo para a área de segurança que é objeto e objetivo do mesmo.

Tabela 8.6 – Evolução da receita, despesa e suposto montante não aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Distrito Federal sem valores do FCDF - 2002-2006.

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Impostos Próprios	2.923.362.309,72	3.516.855.788,98	4.182.194.597,16	4.830.978.483,82	5.573.710.655,43
2. Transferências, sem FCDF	229.285.090,65	326.515.284,36	244.093.354,90	304.838.024,98	319.358.985,91
3. Receitas, sem FCDF	3.152.647.400,37	3.843.371.073,34	4.426.287.952,06	5.135.816.508,80	5.893.069.641,34
4. 25% de 3	788.161.850,09	960.842.768,34	1.106.571.988,02	1.283.954.127,20	1.473.267.410,34
5. Despesas.	517.665.885,01	672.579.381,80	491.853.518,60	664.384.824,70	824.982.887,08
6. Não aplicado (4-5)	270.495.965,08	288.263.386,54	614.718.469,42	619.569.302,50	648.284.523,26
Não aplicado (Total de 2002-2006)	R\$ 2.441.331.646,79				

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF, STN e TCDF.

Caso se faça uma projeção com base nos valores aplicados em 2006, nos cinco anos subseqüentes, ou seja, de 2007 a 2011, o “prejuízo” será de 3,25 bilhões (650 milhões X 5) de reais não aplicados na educação pública e em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal. Fica claro e transparente que os percentuais aplicados em educação, literalmente “despencam” sem os aportes de recursos do FCDF.

Em termos de gasto-aluno potencial, conforme mostra a Tabela 5.7, tem-se resultados bastante diferentes com e sem o FCDF. O gasto-aluno potencial com os recursos do Fundo é superior ao gasto-aluno sem o Fundo em mais de 80% durante todo o período em foco (2002 a 2006).

Tabela 8.7 - Recursos do FCDF e impostos (receita própria + transferência por repartição), total de matrículas e gasto-aluno potencial com e sem o FCDF no Distrito Federal (2002 a 2006).

	2002	2003	2004	2005	2006
FCDF	R\$ 856.390.000	R\$ 956.393.000	R\$ 1.273.856.000	R\$ 1.474.818.000	R\$ 1.753.715.000
Impostos	R\$ 1.002.259.312	R\$ 1.176.641.549	R\$ 1.430.926.700	R\$ 1.652.763.620	R\$ 1.911.696.105
Total	R\$ 1.858.649.312	R\$ 2.133.034.549	R\$ 2.704.782.700	R\$ 3.127.581.620	R\$ 3.665.411.105
Total (matrículas)	547.326	536.961	461.213	534.256	522.869
Gasto-aluno ano com FCDF	R\$ 3.396	R\$ 3.972	R\$ 5.864	R\$ 5.854	R\$ 7.010
Gasto-aluno ano sem FCDF	R\$ 1.831	R\$ 2.191	R\$ 3.103	R\$ 3.094	R\$ 3.656

Fontes: MEC/Inep (Censo Escolar); Secretaria de Fazenda do DF; STN.

Nota: o total de matrícula inclui todas as etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades (educação especial e EJA [presencial e semipresencial] da educação básica mais a educação profissional.

No entanto, é interessante também observar que, após atualização pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, mesmo o gasto-aluno sem o FCDF não pode ser considerado baixo. Supera 300 mil reais a partir de 2003 e os 4 mil em 2006.

Tabela 8.8 - Gasto-aluno potencial atualizado pelo IGP-DI com e sem FCDF no Distrito Federal (2002 a 2006).

	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto-aluno ano com FCDF	R\$ 5.125	R\$ 3.974	R\$ 7.174	R\$ 7.043	R\$ 8.142
Gasto-aluno ano sem FCDF	R\$ 2.763	R\$ 3.008	R\$ 3.795	R\$ 3.722	R\$ 4.246

Fontes: MEC/Inep (Censo Escolar); Secretaria de Fazenda do DF; STN.

Nota: atualização para 1º de setembro de 2009. O mês de referência foi dezembro. Índices (2002 = 1,509059868; 2003 = 1,37291435099999; 2004 = 1,223313691; 2005 = 1,203070604; 2006 = 1,16139826299999.

Nesse sentido, o sistema de educação do Distrito Federal, embora guarde semelhanças com as demais redes de ensino do país tem o que pode ser considerado um super Fundo, em especial quando se tem em conta a realidade da educação pública básica no Brasil como um todo. E por mais contraditório que possa parecer, a canalização e uso de significativa parcela dos recursos do FCDF *na e para* a educação não parecem resultar em benefícios para o Distrito Federal, em especial no que se refere às verbas para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), tratando-se de médio e longo prazos.